

文化体制改革的“顺德模式”

本报广东记者 谭志红 胡振栋

尽管广东省佛山市顺德区历来有改革的优良传统,但2012年9月的一项改革,还是掀起了千层浪。其时,顺德区在文化艺术领域开展法定机构试点,成立了顺德区文化艺术发展中心(以下简称文艺中心),实行法人和理事会制度,承接政府的公共文化服务职能,成为全国首批文化领域改革的法定机构,不仅形成了“大文化”的初步格局,也实现了文化建设“管办分离”。近日,记者来到顺德,感受到了顺德文化体制改革的喜人变化,看到了法定机构成立一年多来所取得的骄人成绩。



“幸福顺德·百姓舞台”顺德区排舞大赛在德胜文化广场举行,统筹区级文化活动并在德胜文化广场集中展示是顺德区文化艺术发展中心以广场为核心着力打造都市文化高潮区的重要举措。



2012年9月25日,顺德区文化艺术发展中心揭牌。

全国首批文化领域改革试点的法定机构

顺德是著名的制造业基地,曾获得“2013中国百强区第一名”“中国家电之都”等美誉。2009年,顺德被广东省委、省政府正式批复同意成为综合改革试验区,正式启动了以社会体制改革统领三大改革,其中“大部制”改革、行政审批制度改革、法定机构改革影响深远,初步打造了构建“小政府”“大社会”的顺德模式。

据中共顺德区委常委、宣传部部长、顺德区文体旅游局局长王勇介绍,近年来,随着经济社会的快速发展,公共文化服务于群众文化需求没有充分对接,也没有充分调动社会资源投入公共文化建设。2011年以来,顺德区、区政府在全区深入推进社会体制改革,决定率先在文化艺术等领域开展法定机构试点工作。

法定机构是政府通过立法和行政授权的途径和方式建立起来的公共管理机构,是非政府机构的主要构成部分,承担着大量的公共管理和公共服务职能,在欧美发达国家和我国港澳等地区非常发达。据王勇介绍,在学习和借鉴我国香港地区以及新加坡等国法定机构的成功

经验和精髓的基础上,结合国情、法制以及顺德实际情况,顺德在财政投入、人员编制不大幅增加的情况下,推动成立文化艺术领域的法定机构——顺德区文艺中心。改革方案经过反复论证,最终由顺德区人大常委会通过,颁布《顺德区文化艺术中心管理规定》,由此奠定了顺德区文艺中心法定机构的地位。

2012年9月25日,顺德区文艺中心正式挂牌成立,成为全国首批文化领域改革试点的法定机构。这一天,对于顺德文化事业发展具有里程碑的意义:作为法定机构的顺德区文艺中心,整合了顺德区文体旅游局部分政府公共文化服务职能(行政职能),以及区文化馆(事业单位)、区文联(社会团体)和顺德演艺中心(公用文化设施)等机构职能。

王勇说,顺德区选择在公共事务管理或服务方面规模大、社会关注度高的领域开展法定机构试点,区文艺中心整合了区文化馆、区文联职能,并负责区演艺中心、区艺术展览馆、德胜文化广场的管理工作,是群众关注度高、与公共文化服务息息相关的领域。

法定机构“去行政化”,管理团队自主性强

顺德区文艺中心的首要转变是“去行政化”。根据《佛山市顺德区法定机构管理规定》,法定机构是根据区人大常委会审议通过的规范性文件设立,依法履行公共事务管理和公共服务职能,具有法人资格,不列入行政机构序列,参照事业单位登记,具有法人资格,能够独立承担法律责任的公共机构。转变为法定机构后,其主管部门不再是区委宣传部(文体旅游局)。

机构性质转变了,人员的身份也随之发生了转变。据顺德区文艺中心总干事周本波介绍,有于文艺中心整合了几个机构的职能,所以人员的组成也比较复杂,有公务员、参公人员、事业单位工作人员、政府雇员,但是假如到文艺中心工作和任职,他们需要去掉原来的身份,甚至是丢掉“铁饭碗”,与新机构签订劳动合同,全员实行聘用制。

作为法定机构,顺德文艺中心的决策和管理机构也变了。据周本波介绍,该中心参照现代企业管理模式,实行理事会领导下的总干事负责制,设立理事会和管理执行团队。顺德文艺中心理事会成员从社会各界选拔,由顺德区政府聘任,负责文艺中心重大事务的决策和监督。文艺中心现有理事12名,除2人来自政府机构外,其余理事均由社会人士担任,有文艺界和企业界人士,也有律师、大学教授等专

业人士。在理事会的治理框架下,管理执行团队由总干事领衔,负责执行理事会的决策,并向理事会负责。根据中心的职能定位,结合工作需要,设立了行政事务部、群艺事业部、演艺场馆部等7个内设机构,负责开展基础性、普及性、提升性文艺工作,同时,扶持资助文艺人员和项目,经营管理顺德演艺中心及其配套服务设施,联系全区文艺协会。

独立自主、依法履行公共文化服务职能,是顺德文艺中心的另一特点。周本波说,文艺中心成立后,在理事会的决策和指导下,围绕政府有关政策规定、行业规定、标准规范、目标任务等开展工作,在业务开展、人事、财务等方面具有充分自主权。另一方面,文艺中心也要接受更严格的监督,必须定期公布工作年报和财务报表,及时披露信息。为了解群众诉求,文艺中心还通过媒体测评、中介调研、网上调查、问卷调查等方式收集意见,并通过座谈会、基层单位联络员等形式收集反馈意见。

“实行理事会后,顺德举办什么文艺活动,怎么举办,不再是政府说了算,而是由理事会进行决策。”周本波说,理事会以市民的诉求为决策依据,遇有不同意见时,由理事采取投票的方式决策,一人一票。

活动影响更大了,闲置资产盘活了,社会资金更多了

转变为法定机构后,顺德文艺中心的一个看得见的变化,就是员工积极性产生了“化学反应”。周本波说,不少员工以前捧着“铁饭碗”,工作稳定,干多干少一个样,干与不干一个样,没有积极性。现在不同了,跟文艺中心签订劳动合同后,将面临严格的绩效考核机制约束和激励,收入随效益水涨船高,鼓励“有为才有位”。另一方面,中心制定了长远发展规划,给员工提供了广阔的平台。顺德文艺中心副总干事姜旭以前在顺德区委宣传部理论科工作,顺德文艺中心成立后,他报名竞聘中心副总干事。从公务员转变为法定机构聘用人员,姜旭的感受是,空间和自主性很大,新的平台带来了新的机遇。“与以前相比,现在做事的还是那帮人,但是做事的方式和结果发生了质的变化。”周本波欣喜地告诉记者。

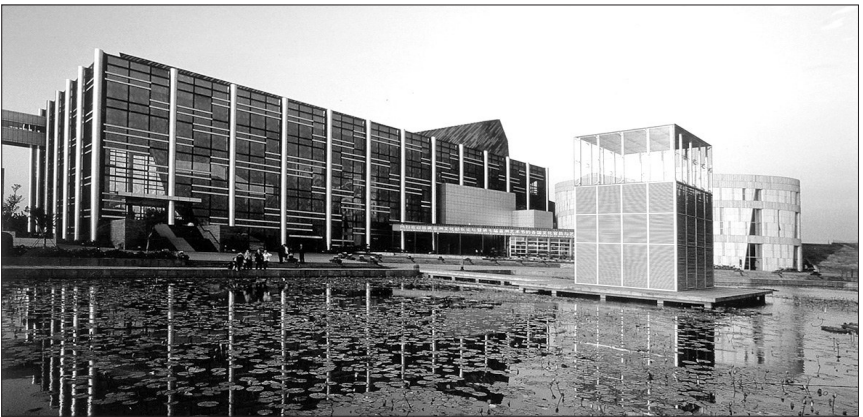
在顺德文艺中心成立前,周本波是顺德区文化馆的馆长。从文化馆馆长转变为文艺中心总干事后,周本波的直观感受是,活动次数多了,质量档次提高了,活动影响面更大了。2013年,文艺中心共参与举办各类活动、培训3460多场,其中文艺活动450场,文艺培训3010场,直接参与群众超百万人次,活动数量和群众参与人次都较改革前提高了近3成。尤其是“文化艺术惠民·百姓培训进企业”项目,还被文化部评为基层文化志愿服务示范项目。

变化的不只是活动,还有演出场馆的管理和使用。经营管理顺德演艺中心及其配套服务设施,是文艺中心的职能之一,但是这个2005年建成并承办第七届亚洲艺术节场馆,自成立后并没有得到充分利用。演艺中心设有1500个席位,拥有一流的灯光和音响等设备,过去受事业单位的身份限制,很少能引进商演,主

要靠政府举办大型活动和企业包场。演艺中心单纯依靠政府投入,让政府背上了包袱,设施也逐渐老化。艺术中心接手管理演艺中心后,除了承接政府活动外,还多渠道开拓演出资源。一方面引进社会资源,保利、美的、格兰仕等一批知名企业走进了演艺中心;另一方面引进了解放军总政歌舞团、广州交响乐团等一批高档次文艺演出,尤其是杨丽萍来演出时,尽管票价高达千元,但两场演出票全部售罄,并且没有一张赠票,引爆了顺德的演出市场。据统计,2013年演艺中心共承办各类活动121场,活动总数较改革前同比增加39%,接待观众超10万人次。

另一个例子则来自于德胜文化广场的变化。德胜文化广场位于顺德新城中心,在建成后的10年里,一直由政府投资运营,由于缺乏管理、活动少,广场人气不旺,设施落后。2013年,顺德区委宣传部(区文体旅游局)经过多次协调后,将德胜广场的管理权移交给文艺中心,希望将其打造成顺德文化广场的高潮区。经过半年多的运作,德胜文化广场活动不断、精彩连连,成为市民休闲娱乐的好去处。寂静的广场一下热闹起来了,周围的居民有些不习惯,有的甚至还以“太吵”为由向区政府投诉。

尽管文艺中心已经“去行政化”,但是主要经费还是来源于财政拨款。文艺中心利用手中掌握的政府资源,利用灵活自主的经营方式,发挥财政拨款的杠杆作用,引入社会力量参与文化建设,撬动社会资金。据周本波介绍,2013年,财政为文艺中心投入500万元,但文艺中心引入的社会资金近千万,弥补了政府投入文化资金的不足。仅承办均安镇元宵晚会一项,就引入社会资金90万元,大大减轻了财政的负担,又增加了文艺中心的收益。



改革后,顺德演艺中心多渠道开拓演出资源,引爆了顺德的演出市场。

“大文化”格局初步形成 文化建设实现“管办分离”

作为法定机构的文艺中心发挥了文化枢纽型组织的作用,通过政府购买的方式承接了公共文化服务的职能。周本波说,文艺中心成立后,与各政府部门保持良好互动和一定张力,政府部门逐步将事务性的公共文化职能转移给文艺中心承接,区文化主管部门转变为文艺中心的主要决策部门,不再向文艺中心直接下达行政命令,而是主要负责传达和制定政策,并监督执行。

据中共顺德区委宣传部常务副部长、顺德区文体旅游局常务副局长饶林海介绍,伴随着法定机构的设立,顺德区进一步深化文化体制改革,调整了区委宣传部(区文体旅游局)主要责任、内设机构和人员编制,将原来的群众文化科与文化产业科合并为文化科,并将组织开展文化活动、文艺作品评比以及负责区文联机关日常工作等职能交给文艺中心,不仅形成了“大文化”的初步格局,也实现了文化建设“管办分离”。调整后区文体旅游局文化科专注于管文化,主

要专注于做宣传、调研、政策、指导、协调、监督,文艺中心侧重于办文化,双方职能定位更加准确,权责更加明晰。

饶林海这样比喻文化主管部门和法定机构的关系:“整个社会就是一条船,政府部门的角色就是掌舵者,法定机构和社会组织就是划桨的人。”他说,将公共文化职能转移给法定机构和社会组织,这不是政府缺位,而是将该社会做的交给社会去做,吸引来自不同行业、不同界别的社会力量参与文化建设,改变过去文化建设由政府单打独斗的状态。“改革后,政府不再是划桨了,而是更强化了,可以腾出更多时间制定政策、完善规划、监督执行、协调各种关系。”

据介绍,通过实地调研和政策研究,去年顺德区委宣传部(区文体旅游局)腾出手来,制定了《顺德区基层文化设施建设八年规划纲要(2013—2020年)》,并会同区文艺中心制定了《顺德粤剧曲艺发展扶持基金管理办法》等政策性文件,还启动了公共文化设施奖励资金、历史传

统文化保护扶持资金、文化创作和文艺精品扶持资金等7项文化政策研究的前期筹备工作。周本波表示,接下来,顺德文艺中心将通过规范内部和项目、清晰

部门职权、科学绩效考核、打造文化品牌等措施,大胆探索,先行先试,变先发优势为领先优势、可持续发展优势,带动社会力量共同办文化,为文化体制改革提供可借鉴的范式。

访谈

中共顺德区委常委、宣传部部长、顺德区文体旅游局局长王勇 “三个转变”推动顺德文化体制改革走向深入

党的十八届三中全会吹响了全面深化改革的号角。如何深化文化体制改革,成为各级文化主管部门认真思考的一道课题。中共顺德区委常委、宣传部部长、顺德区文体旅游局局长王勇在接受本报记者采访时表示,要进一步加快政企分开、政资分开、政事分开,政府与市场中介组织分开,推动政府文化主管部门的“三个转变”:

一是从以“办文化”为主逐步向“管文化”为主转变。文化管理部门改变以往“包一切”的管理体制,把角色定位回归到政策引导和宏观管理上来。要将具体的“办文化”职能交给法定机构和社会团体,充分发挥政府宏观管理职能,既调动政府掌握的公共文化资源,又将社会民间资本吸引过来,并适度把竞争等市场机制引入到公共文化服务领域,形成一种公共文化实施主体的多元结构,以保证公共文化产品的充足和完善。这样既避免政府因过多负担而疲于奔命,也可使社会力量在公共文化服务和管理上发挥更多作用,提供更专业、更丰富的公共文化服务。

二是从以管理文化服务机构和设施为主逐步向管理全社会文化为主转变。以往政府为社会提供公共文化服务,更多是依靠下属的“文化事业单位”或公益性机构与文化设施来进行。然而,文化是全社会的事业,仅仅依靠几个事业单位来推进文化繁荣发展是不可能的。同时,政府向下属事业单位过于“倾斜”,势必影响到公平竞争环境的营造,也会挫伤其他社会力量办文化的积极性。因此从以管理文化服务机构和设施为主逐步向管理全社会文化为主转变,引导与推动社会力量办文化的热潮。

三是从以行政手段为主逐步向以经济和法律手段为主转变。市场经济是法治经济。市场经济时代的公共文化服务与管理也必须纳入法治轨道。通过法定程序将党的新的文化政策上升为法律法规,并加快制定公共文化服务体系方面的法律法规。此外,政府除动用必要的行政和法律手段之外,还可尝试以税收、预算、贴息、补助等经济手段来引导、调节公共文化事业的发展。

声音

中共顺德区委宣传部常务副部长、区文体旅游局常务副局长 饶林海 构建公共文化服务体系 让文化与群众“零距离”

近年来,顺德区公共文化建设成效显著,法定机构改革初见成效,群众文化蓬勃发展,文化产业取得突破。

以文化设施建设为例,顺德区各级财政对公共文化基础设施建设的投入力度不断加大,全区已初步建立起区、镇(街道)、行政村(社区)三级公共文化设施网络,特别是“三馆一站”建设,社区(行政村)“六个有”建设取得突破性发展。

顺德区还以开展文化惠民系列活动为重点,积极推进普惠型公共文化服务体系的建设,进一步提升公共文化服务能力。如每年举办“顺德之春”“金秋嘉年华”系列文化活动,举办超过600场文化惠民活动,吸引100多万市民参与。每年组织开展各种公益性文化活动、展览、讲座近2000场,扎实开展“星声悦耳”广东省流行歌手大赛等多项惠民活动。组建文化志愿者、文体协管员和图书馆周末辅导员队伍,目前共有文化志愿者898人,图书馆周末辅导员248名。

接下来,顺德区将改革创新,全方位更新文化理念,多角度制定文化政策,高标准加大文化投入,大力同区文艺中心制定了《顺德粤剧曲艺发展扶持基金管理办法》等政策性文件,进一步促进公共文化资源和

服务分布的均衡性、分配的公正性和享有的平等性,真正实现公共文化服务均等化。一是更新理念,将文化建设作为“城市升级引领转型发展,共建共享幸福顺德”的核心任务来抓,确立“文化引领”的理念,建立文化考核机制,切实提高公共文化服务的影响力;二是加大投入,健全公共财政体制,确保各级财政文化投入占财政总支出比重达1%以上,并逐年增加对公共文化建设的资金投入,切实提高公共文化服务的生命力;三是健全制度,制定一系列与经济发展相协调、与群众需求相适应、与城市地位相匹配的文化政策,真正实现文化部门职能从“办文化”向“管文化”转变,多措并举丰富文化服务的带动力;四是完善设施,做到文化设施建设与城市基础设施建设同步规划、同步实施、同步推进,健全公共财政体制,确保各级财政文化投入占财政总支出比重达1%以上,并逐年增加对公共文化建设的资金投入,切实提高公共文化服务的承载力;五是创新措施,加强文化人才队伍建设,多措并举丰富公共文化产品,努力实现管理的专业化和设施、设备、人才、市场等资源的整合,切实提高公共文化服务的供给力。