

地方政府公共文化服务的策略选择

——基于 SWOT-PEST 模型分析视角

王余生

(武汉大学 政治与公共管理学院,湖北 武汉 430072)

[摘要]在 SWOT 模型中嵌入 PEST 因素,将政治因素、经济因素、社会因素和技术因素进行内嵌,构建综合性 SWOT-PEST 模型框架。同时,结合地方政府公共文化服务实践经验和数据分析,并通过分析地方政府的内部优势和劣势、外部机遇和挑战,构建 SWOT-PEST 矩阵,指出地方政府公共文化服务存在的问题,为地方政府提供 4 种选择策略,即 SO-PEST 增进型策略、WO-PEST 保守型策略、ST-PEST 进攻型策略和 WT-PEST 防御型策略,以推动地方公共文化服务策略选择,加快建立现代化公共文化服务体系。

[关键词]地方政府;公共文化服务;SWOT-PEST 模型;策略选择

[中图分类号]G127 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1674-117X(2018)02-0049-10

The Strategic Choice of Local Government's Public Cultural Service: Based on SWOT-PEST Model Analysis Perspective

WANG Yusheng

(School of Political Science and Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: This paper embeds PEST factor analysis method in SWOT model, including political factors, economic factors, social factors and technical factors, to build a comprehensive SWOT-PEST model framework. At the same time, SWOT-PEST matrix is built based on the practical experience and data analysis of local government's public cultural service. By analyzing the internal advantages and disadvantages as well as the external opportunities and challenges of local government, this paper points out the problems existing in the public cultural service of local government, and four alternative strategies are provided for the public cultural service of local government, namely enhanced SO-PEST strategy, conservative WO-PEST strategy, radical WT-PEST strategy and defensive ST-PEST strategy, to speed up the establishment of a modern public culture service system.

Key words: local government; public cultural service; SWOT-PEST model; alternative strategies

毛泽东强调“政策和策略是党的生命”^[1],这是对策略极端重要性的精辟描述。在公共文化领域,策略是政府履行公共服务职能和保障公民文化权益的综合规划和具体谋划,策略选择关系到文化

软实力发挥^[2]、文化治理模式选择^[3]和文化策略成败。目前,广东、湖南等地方政府相继启动“文化强省”建设,打造地区特色公共文化服务体系。因此,对地方政府而言,要实现文化建设目标,策略选择

收稿日期: 2017-11-07

基金项目: 国家社会科学基金资助重点项目“国家文化体制改革与创新研究”(15AH007)

作者简介: 王余生(1982-),男,湖南衡阳人,武汉大学博士研究生,研究方向为地方政府公共服务与公共政策创新。

至关重要。

态势分析法(strengths, weaknesses, opportunities, threats,SWOT)是策略分析的主要工具,其具有规范的要素配备、全场域的解析能力和多学科的应用环境,因此在经济学、体育科学、国际关系学、教育学甚至未来学等领域中备受推崇。近年来,有国外学者将SWOT模型运用至环境教育的学位评价^[4],加拿大、欧盟和韩国等多个地区之间多元文化主义比较分析^[5],社区的文化价值研究^[6]等;而在国内,有学者将SWOT模型与宏观环境分析模型(politics, economy, society, technology, PEST)各要素进行有机融合,运用到文化服务社会化研究^[7]、核电走出去战略分析^[8]和农民创业园发展战略^[9]等问题中,取得了一定的研究成果。

已有研究成果表明,鲜有国内学者运用SWOT模型来研究我国地方政府公共文化服务的策略选择。基于此,本文采用在SWOT模型中嵌入PEST因素分析法,将政治因素(political factors)、经济因素(economical factors)、社会因素(social factors)和

技术因素(technological factors)进行内嵌,构建综合性SWOT-PEST模型分析框架,以期为地方政府公共文化服务的策略选择提供理论参考。

— SWOT-PEST模型及其适用性

(一)SWOT-PEST模型的提出

SWOT模型主要应用于企业策略分析,探讨环境变化对组织的影响,帮助组织找出制定策略的新发现。^[10]SWOT由strengths(优势)、weaknesses(劣势)、opportunities(机遇)和threats(威胁)构成。就整体而言,又可归纳为内部的优势、劣势(SW)和外部的机会、威胁(OT)两大类别:SW注重组织内因,即组织自身诊断和剖析;OT则强调组织外因,即组织生态环境的影响。PEST分析法是以整个外部生态环境为影响因子,提炼出politics(政治)、economy(经济)、society(社会)和technology(技术)4个关键变量,将变量与组织内外环境因子组合起来分析组织策略选择。

SWOT-PEST模型见图1。

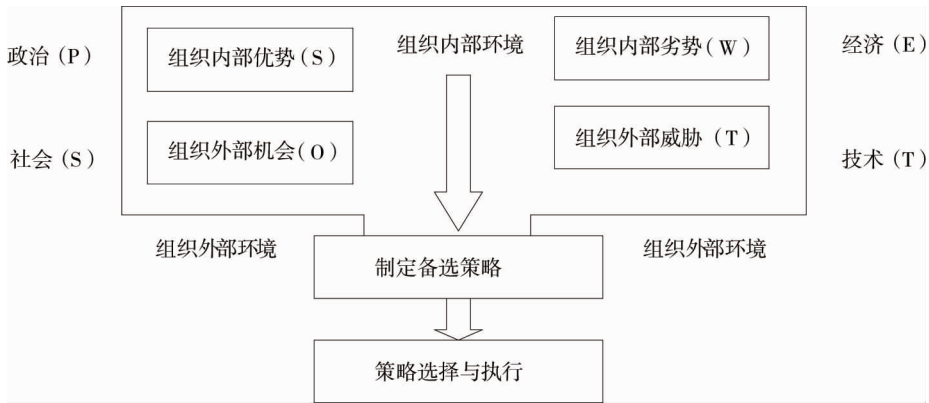


图1 SWOT-PEST模型

SWOT-PEST模型分析法通过系统思维和整体视角,综合审视组织微观环境和宏观环境,分别与相应变量进行矩阵排列,分析组织在政治、经济、社会和技术方面具备的优、劣势,找出组织所要面对的机遇和挑战,制定符合未来需要的发展策略。因此,SWOT-PEST模型除了可应用于企业战略外,还可应用于政府部门和公共事业单位的策略安排中,以解决和优化组织的发展环境和策略管理,奠定组织中的长远发展目标,是一种以解决现实问题为核心的研究方法。在地方政府公共文化服务策略的选择上,可以借鉴SWOT-PEST模型矩阵(见表1),对地方政府公共文化服务进行全方面的

策略分析,提出具有针对性的发展策略。

表1 公共文化服务SWOT-PEST模型矩阵

因素	政治(P)	经济(E)	社会(S)	技术(T)
优势(S)	SP	SE	SS	ST
劣势(W)	WP	WE	WS	WT
机遇(O)	OP	OE	OS	OT
威胁(T)	TP	TE	TS	TT

(二)SWOT-PEST模型的适用性

肇始于企业管理的策略研究日益受到公共管理学者们的青睐,在文化安全、公共教育和城市管理等领域得到广泛应用,其策略管理视角为公共管理者提供了思考和行动的框架,受到公共管理者的

重视。^[11]地方政府推行公共文化服务的过程中,由于职能、角色和权力与市场、社会 and 公民的关系时刻发生变化,文化服务供给策略、方式和手段都随着环境变化而更新。部分地方政府在实施公共文化服务时,受能力、财力等因素限制,供给水平和质量受到质疑,有被市场力量和社会组织淘汰的风险,提升地方政府公共文化服务水平和能力刻不容缓。提升文化服务能力首先在于策略的选择和应用,通过借鉴企业管理中的策略管理来迎接经济社会挑战、缓解公共能力危机,成为提升地方政府服务水平的有效方式。与此同时,公共文化服务还极易受到市场环境、法律制度和社会需求的外部影响,尚未形成成熟的文化服务模式,存在“权力寻租”“服务失灵”和利益冲突等潜在风险,弱化和抵消了地方政府的治理能力,引发“政府失灵”。因此,在公共文化服务中引入 SWOT - PEST 模式,对地方政府内外环境进行结构化分析,找出影响公共文化服务的关键变量,可以推动和改善地方政府公共文化服务行为,提升政府绩效和服务能力。

在政府管理领域,穆尔教授提出了著名的“三角模型”(见图2),为政府策略管理提供了新视野。SWOT - PEST 模型与“三角模型”有一定的契合性,都将实现公共利益当成政府使命,注重内外环境管理、公共权利资源整合以及争取更多政治支持等,这些与公共文化服务可互相促进。具体而言,一方面,SWOT - PEST 模型为地方政府公共文化服务提供策略选择的操作工具。作为区域利益代表,地方政府基于对公共利益的追求,需要做好各项公共文化服务,以取得公民的认同和信任。从策略上讲,政府文化服务行动之前,需先对区域内外环境进行全面评估,系统审视政府与环境的影响因素,做好“使命管理、政治管理和运营管理”^[12]工作,而 SWOT - PEST 模型是行之有效的工具。另一方面,公共文化服务为 SWOT - PEST 模型应用拓展了新的解释领域。作为一种策略分析工具,SWOT - PEST 模型可在政治、经济和社会诸多领域解决大量策略运用问题,为组织生存和发展带来新空间。以文化基础设施建设为例,我国许多地方政府购买了大量文化活动设施,但许多设施使用率不高,资源浪费较严重。因此,在文化设施建设之前进行 SWOT - PEST 分析至关重要,将外在客观环境与内在实际需求相结合,以形成可控性、政治支持的政府策略管理模型。^[13]这丰富了 SWOT - PEST 模型

的应用范围。在某种意义上讲,SWOT - PEST 模型与公共文化服务存在契合性、适用性和有效性。

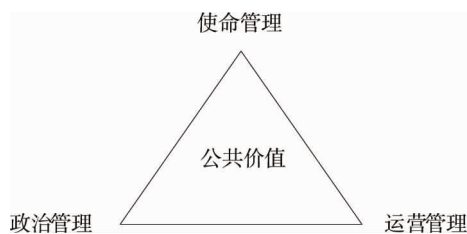


图2 政府策略的三角模型

二 公共文化服务 SWOT - PEST 因素分析

地方政府泛指省级及以下的层级政府,这些层级政府为当地公民提供方便、快捷的服务,满足其各种需求,对地方公共文化服务负有主体责任。运用 SWOT - PEST 模型分析地方政府公共文化服务,可以从政治、经济、社会和技术等多个因素去展示地方公共文化服务的发展全貌,全面认识地方政府在公共文化服务的发展机遇、影响因素和困难挑战,从而更加理性地制定出符合地区特色的文化发展策略,提升公共文化服务的针对性和实效性。

(一) 优势(strengths)

优势是指政府自身所拥有的资源能力和具备的竞争力,能够发挥自身所长,形成相应累积态势,较好地实现政策目标。地方政府具有以下优势:

1. 文化政治支持和行政规章推动

文化政治支持。党的十八大提出“文化强国”战略,强调“提高国家文化软实力,发挥文化引领风尚、教育人民、服务社会、推动发展的作用”^[14],这为文化发展注入新动力,赋予公共文化发展崭新的使命。尔后,十八届三中全会强调“构建现代公共文化服务体系,完善文化管理体制”^[15],是对“文化强国”战略的有效推动和具体部署。同时,国家在加快现代公共文化服务体系建设中明确要求“推动公共文化服务标准化和增强文化服务效能”^[16],进一步细化了公共文化服务方针政策。这些政策文件为地方政府进行公共文化服务提供了遵循原则和政策标准,也为地方政府推进文化服务提供了新的突破口。

行政规章推动。十八届四中全会开启了依法治国的新征程,强调“依法全面履行政府职能”^[17]和建设法治政府要求,为地方政府公共文化服务提供了法治依托。目前,国家列入计划或是修改的文化服务方面的法律有《公共文化服务保障法》《公

共图书馆法》《著作权法》《互联网信息服务法》《全民阅读促进条例》《未成年人网络保护条例》《志愿者管理条例》等,这些为公共文化服务提供了法律支撑。与此同时,在地方政府层面,如《北京市博物馆条例》《上海市社区公共文化服务规定》《内蒙古自治区公共图书馆管理条例》《广东省公共文化服务促进条例》等,这些都是地方政府积极进行文化服务的法律实践,是顶层设计和地方探索的有机结合。

2. 各项文化资金的持续投入

资金是文化服务和发展的命脉,关系到地方政府如何履行文化职能。一方面,公共文化服务财政投入比重不断上升。截至2015年,政府对公共文化服务资金共落实中央补助地方专项资金达47.80亿元,比上年增长2.7%。其中,全年全国文化事业费达682.97亿元,比上年增加了99.53亿元,增长17.1%,增长速度比上年提高了7.1%;全国人均文化事业费为49.68元,比上年增加了7.03元,增长16.5%。^[18]2006—2015年中央对地方文化项目补助资金情况如表2所示。另一方面,公共文化人均费用不断提升。据统计,近10年来,全国人均文化事业费上升至49.68元,比上年增加7.03元,增长16.5%。^[18]全国各个地方政府对文化投入规模也持续扩大,以北京市为例,2015年,全市文化单位总收入(扣除基建拨款)为45.00亿元,其中文化事业费(不含基建拨款)27.58亿元,同比增长了7.6%和10.6%。从人均数据看,2015年,北京市人均文化事业费达127.08元,排名全国第3位。^[19]2006—2015年全国人均文化事业费及增长率如表3所示。

表2 2006—2015年中央对地方文化项目补助资金情况

年份	2006	2007	2008	2009	2010
补助资金/亿元	2.49	8.93	21.67	30.59	36.55
年份	2011	2012	2013	2014	2015
补助资金/亿元	35.97	41.54	46.19	46.53	47.80

表3 2006—2015年全国人均文化事业费及增长率

年份	2006	2007	2008	2009	2010
人均文化事业费/元	11.91	15.06	18.67	21.90	24.11
增长率/%	16.4	26.4	24.0	17.2	10.1
年份	2011	2012	2013	2014	2015
人均文化事业费/元	29.14	35.46	38.99	42.65	49.68
增长率/%	20.9	21.7	10.0	9.4	16.5

3. 文化服务社会化运营

社会化手段是公共文化服务效率提升和流程

再造的决定性因素,也是政府推行现代化治理的内在要求。在地方政府层面,根据社会环境和社会主体培育情况,推行社会化和市场化工具,让市场主体和社会非营利性组织参与公共文化服务,既实现了政府部分服务职能的转移,又发挥了社会组织特长。在中部地区,以安徽省为例,合肥市、芜湖市和蚌埠市等先后实行了社会化管理手段,对基层社区的公共文化服务进行运营管理,有效提升了地方政府公共文化服务效能和水平。2013—2016年安徽省部分公共文化服务社会化机构统计如表4所示。

表4 2013—2016年安徽省部分公共文化服务社会化机构统计

年份	数量	名称	相应类型
2013	1	芜湖镜湖区图书馆	公共图书馆
2014	1	合肥滨湖社区图书馆	基层社区图书馆
2015	1	合肥蜀麓文化中心	社区服务中心
2016	2	蚌埠少儿图书馆, 合肥天乐社会服务中心	基层社区服务中心

4. 信息化建设和技术网络支撑

信息化是地方政府公共文化服务发展和创新的助推器,可以改善软、硬件服务条件,提升文化服务效能,缩短文化服务的时空距离。目前,一些地方政府开始运用现代大数据、云服务和4G通讯网络,建立各级电子阅览室、免费信息查阅室和电子休闲室等,提供多媒体信息服务、数据传送和电子化推送服务,发动居民共享共建文化服务。如上海嘉定实施了“文化嘉定云”技术,打破了传统文化服务模式,解决了供需不匹配、信息脱节和服务不对应等问题,创新了文化服务方式,让信息化与文化服务有机融合,这些服务有效实现了文化服务供给的智能化和管理运营的信息化。

(二)劣势(weakness)

劣势是指自身资源和能力短缺或不足以支撑策略目标实现的资源,使其与其他政府主体进行竞争时处于不利地利。地方政府具有以下劣势:

1. 文化服务意识落后于现实

随着经济的快速发展,整个社会物质条件得到了极大改善,人们的物质生活得到较大提高,人们从追求物质保障逐渐向追求精神需求转变,提升文化层次和精神追求成为了生活的重要内容。但是,由于治理手段、环境、意识、财政等因素的制约,一些地方政府公共文化服务总体规划落后于现实需求,文化行政部门无法建立适度超前于社会需求的

规划,致使公共文化服务改善成效不明显。在有些经济不发达地区,政府对公共文化服务的重视程度远低于教育等领域,公共文化服务体系的硬件设施、运营管理和软件服务等达不到居民的要求。归根结底,这是文化服务意识落后所致。因此,滞后的文化服务意识导致了地方政府对文化服务定位不明确、职能把握不充分、对服务需求不敏感,制约了地方公共文化服务建设发展水平。

2. 文化资金来源渠道单一

公共文化服务首先需要一定的基础文化设施、

场馆要素、图书软件等作为服务载体,其中图书馆、博物馆和群众文化活动中心等项目需要资金投入相对较大。一般来说,由于其公益性质和公共服务特征,这些项目基本上都是以政府财政拨款为主,社会资金参与有限,社会和市场主体进行独立经营的积极性不高。以湖南省为例,公共文化设施主要资金来源以中央政府和地方政府配套资金为主(见表5),容易形成资金持续投入压力和资金使用效率不高等问题,且易滋生权力腐败,造成公共文化资源的浪费,对公共文化服务建设造成消极影响。

表5 湖南省地市级公共文化设施新建类项目(优先保障)统计

序号	名 称	按国家标准建设规模/m ²	单位造价/(元·m ⁻²)	计划投资/万元		
				总投资	中央补助	地方配套
1	娄底市图书馆	7 500	4 500	3 375	1 680	1 695
2	株洲市图书馆	13 500	4 500	6 075	3 040	3 035
3	湘西自治州图书馆	4 500	4 500	2 025	1 420	605
4	衡阳市图书馆	13 500	4 500	6 075	3 040	3 035
5	岳阳市图书馆	13 500	4 500	6 075	3 040	3 035
6	张家界市图书馆	7 500	4 500	3 375	1 680	1 695
7	益阳市图书馆	13 500	4 500	6 075	3 040	3 035
8	常德市群艺馆	6 000	4 000	2 400	1 200	1 200
9	永州市群艺馆	6 000	4 000	2 400	1 200	1 200
10	株洲文化馆	6 000	4 000	2 400	1 200	1 200
11	娄底市文化馆	6 000	4 000	2 400	1 200	1 200
12	湘西州群艺馆	4 000	4 000	1 600	1 120	480
13	邵阳市博物馆	6 000	5 000	3 000	1 500	1 500
总计		107 500		47 275	24 360	22 915

3. 文化服务具体实施标准有待健全

国家于2015年颁发了《国家基本公共文化服务指导标准(2015—2020年)》,要求各地方政府结合实际情况,建立健全地方公共文化服务标准,包括文化服务主体、程序、具体措施、工作安排和责任范围等,形成以本地区居民文化需求为起点的文化服务标准。不少地方政府也进行过类似标准建设,如广东省出台了《广东省基本公共文化服务实施标准(2015—2020年)》^[20]、安徽省出台了《安徽省基本公共文化服务实施标准(2015—2020年)》^[21]。总体而言,在县级政府主体层面,尚未建立统一、规范、有序和完整的文化服务实施标准,各地方政府的文化服务行为处于自发状态,未形成统一的自觉行动,致使标准化管理一直处于滞后状态,因此,需要进行统筹规划,积极安排。

4. 文化监管评价体系缺乏

文化监管是文化效果的保证,也是文化惠民的

体现。对文化行政部门依法履行职责来说,保障公民享有平等的文化权利是法定义务。然而,依照目前地方政府公共文化服务监督进程来看,其自身监督和第三方监督运行效果均不够理想,存在监管主体单一、监管手段落后和监管矫正乏力等问题。主要体现在:一方面,地方政府内部监管体系不完善。一般来说,地方政府的文化行政部门对文化服务效能监督是以年度工作总结和计划作为基本依据,经常性、巡查性文化服务效能调查缺失,专门监管人员缺位,致使监管流于形式,在专项文化服务项目、监管结果运用等方面承接不到位。另一方面,监管指标未进行细化和量化。由于地方政府“经济理性”使然,重经济指标、轻文化指标现象依然存在,文化考核项目关于居民满意度、文化项目设施运用率和服务及时率等尚未有效体现,致使地方政府在文化考核中,以相关数据代表居民获得感,影响了文化服务的质量和客观性。

(三)机会(opportunities)

机会是指政府在政策、法律、财政和人力资源等方面具有的有利外部环境,这些有利环境将极大影响政府策略的制定,为政府策略实施带来机遇,形成有利的拓展空间。地方政府具有以下机会:

1. 文化发展政策叠加

近年来,国家对公共文化服务极为重视,先后出台了多个政策文件给予统筹安排,出台政策文件涉及范围广,创新力度大,顶层规划与基层探索相互配合,形成了严密的公共文化政策体系(见表6)。由表6可知,在中央各政府部门出台的关于文化发展与服务的政策文件中,文化服务指导性政策

文件在近几年特别突出。2016年文化部规范了文化志愿服务行为的具体规定,将“发挥文化志愿服务在构建现代公共文化服务体系中的积极作用,鼓励和引导文化志愿服务活动广泛深入开展,推动文化志愿服务常态化、规范化、制度化”作为重要内容加以阐述,对促进文化服务发展起到了重要的推动作用;同时,对基层文化服务场所也提出了明确要求,将“推进基层公共文化资源有效整合和统筹利用,提升基层公共文化设施建设、管理和服务水平”作为政策目标。这些政策对地方政府公共文化服务工作起到了很好的指导作用,促使地方政府有效利用政策机遇,更加科学合理地规划文化服务。

表6 2006—2016年政府文化发展与服务相关政策文件

出台时间	政策文件名称	政策发文机关
2016年7月	《文化志愿服务管理办法》	文化部
2016年5月	《关于推动文化文物单位文化创意产品开发的若干意见》	国务院办公厅
2015年10月	《关于推进基层综合性文化服务中心建设的指导意见》	国务院办公厅
2015年7月	《关于支持戏曲传承发展若干政策的通知》	国务院办公厅
2015年5月	《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作意见的通知》	国务院办公厅
2015年1月	《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》	中共中央办公厅,国务院办公厅
2014年4月	《关于印发文化体制改革中经营性文化事业单位转制为企业和进一步支持文化企业发展两个规定的通知》	国务院
2014年3月	《关于推进文化创意和设计服务与相关产业融合发展的若干意见》	国务院
2012年2月	《国家“十二五”时期文化发展规划纲要》	中共中央办公厅,国务院办公厅
2011年10月	《中共中央关于深化文化体制改革、推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》	中国共产党第十七届中央委员会
2010年4月	《中央宣传部关于党的十六大以来文化体制改革及文化事业文化产业发展情况和下一步工作意见》	中共中央办公厅,国务院办公厅
2009年7月	《文化产业振兴规划》	国务院

2. 地方财政投入比重持续加大

近年来,各省级政府加大对公共文化投入,各项投入比重快速提升。根据安徽省文化厅的统计数据,“一般公共服务”2015年度决算84.16万元,比2014年增加78.76万元,增长1458.52%;“文化体育与传媒支出”2015年度决算10528.84万元,比2014年增加2248.24万元,增长27.15%;“科学技术支出”2015年度决算783.30万元,比2014年增加138.20万元,增长21.42%。^[22]不仅如此,包括山西、湖北、江西、河南等省的中部地区的公共文化预算都达到新峰值(见表7),这些都为地方政府公共文化服务发展提供了新的动力,不断满足了居民日益增长的精神文化需求,促进了地方政府公共文化服务的快速发展。

表7 2013年中部六省公共文化发展主要指标比较

地区	文化事业费/亿元	人均文化事业费/元	文化事业费占财政支出比例/%
山西	14.11	30.31	0.46
安徽	11.11	43.52	0.25
河南	16.14	42.78	0.37
江西	8.97	34.65	0.26
湖北	15.41	36.65	0.42
湖南	14.47	46.35	0.31

3. 居民对公共文化服务需求持续增强

作为一项文化权益,居民对公共文化需求随着社会发展日益增强,需求内容更丰富多样。相关文化消费指数显示,近几年来,我国居民对文化消费需求呈快速上升态势,2013—2015年,年均约增长

5% (见表 8),其中文化消费外部环境、自身消费能力和自身消费水平均有所上升,并且呈现良好需求趋势。换言之,居民需求已对地方政府公共文化服务形成倒逼压力。但是,随着社会多元化加剧及现代化与后现代化需求观念影响,各地居民文化需求呈现出跨地域化、多元化和个性化特点,且文化需求质量快速提升。这对地方政府的文化服务能力提出了挑战,公共文化服务需要拥有更专业、周到的服务手段和创新方式,并结合政府自身能力和地方特色,才能全方位满足居民对公共文化的需求。

表 8 2013—2015 年我国文化消费指数

年份	环境	意愿	能力	水平	满意度	综合指数
2013	63.2	71.0	74.5	77.6	77.7	73.7
2014	73.4	82.1	79.4	83.8	75.5	79.2
2015	78.2	79.2	81.0	85.7	79.6	81.2

4. 学习和借鉴其他国家和地区经验

作为公共行政服务模式创新策源地,西方发达国家许多地区政府树立了先进的公共服务理念,运用市场化手段和综合性措施对公共文化服务体系进行有效构建,形成了比较完善的服务体制,比如美国的“社会微观管理 + 政府宏观调控”模式、法国的“政府直接管理 + 市场补充服务”模式和英国的“市场微观管理 + 政府和非营利性组织补充”模式等。这些模式可作为我国地方政府公共文化服务的借鉴,助推我国地方政府发挥后发优势,开拓国际化视野,扬长避短,更好地谋划和设计具有地方特色的公共文化服务模式。

(四)威胁(threats)

威胁是指政府主体所处外部环境存在着对公共服务能力和服务策略的不利挑战,可能对政府工作执行和总体安排造成阻碍,不利于文化服务工作的开展。具体表现在以下方面:

1. 缺乏微观的法治化环境

对地方政府而言,国家层面对公共文化服务和文化体制发展作出了总体部署,明确了地方政府主体地位和职责担当,并且对地方政府做好公共文化服务提出了程序、规划、手段等多方面的技术要求,需要地方政府有效执行。但是,从法治层面而言,顶层设计只是意味着框架建立,具体操作还有一定程度的改进空间。如作为基层的县级政府,许多地方还未建立文化服务可操作的具体实施规划,相当部分县级政府都是沿用传统政府供给文化服务模式,未建立动态有效的法治模式保障。在具体公共

文化服务中,县级政府文化运行机制、运行主体、运行方式和运行监督等方面还未建立系统性、可操作性的规范,缺乏严格意义上的法治依托,这就使得地方政府,特别是基层政府,在文化服务运营过程中容易出现不依法行政、不规范执行等行为,同时还给文化行政人员留下一定的权力操作空间,对公共文化服务法治化形成挑战。

2. 地方财政预算连续性不够,对公共文化服务造成风险

“财政是庶政之母”,没有公共开支和预算支持,一切行政服务无从谈起。可见,在公共行政中,财政预算对行政管理工作极端重要。对地方政府来说,公共文化服务预算基础在于年度政府行政预算安排,根据上级财政拨款和地方性税收收入来决定年度财政预算安排是目前通行的作法。受领导人主观意愿和重视程度、文化部门工作实绩和落实情况、财务预算总体安排等因素影响,许多地方政府对公共文化服务的投入比例和增长比例还无法与其他社会事业投入相提并论,其间还有不小的差距。同时,各个年度对公共文化服务投入无法形成统一的长效增长机制,增减幅度时高时低,对文化行政部门具体服务造成制约,工作安排连续性无法落实。

3. 有效的文化服务工具不足,影响公共文化服务效果

对公共行政而言,建立多样化的行政服务手段是政府能力的体现。对地方政府来说,在公共文化服务过程中,善于进行文化服务工具创新是治理能力及水平的重要体现。当前,一些地方政府积极创新文化服务工具,运用管理民营化、特许经营、服务外包等手段进行服务创新,取得了较好的成绩。如湖北孝感市文化行政部门引入民营化管理进行文化服务供给,提升了服务效率和居民满意度,成为公共文化服务地方经验的有益探索。但在西部地区,特别是经济不发达、交通设施落后的地方基层政府,由于思想观念落后与技术方法、操作路径缺乏,尚未进行公共文化服务管理工具的改革创新,基层文化服务多元化供给和有效性运营尚存在障碍,阻碍了地方政府公共文化服务现代化发展。

4. 社会性第三方评估机构缺位,影响公共文化服务的公正性和客观性

公共文化服务的效果需要得到全面客观评估。地方政府作为文化服务提供者,又是文化服务生产

者,某种程度上还是评价者,既是裁判员,又是运动员,这种高度混合的角色设计势必影响公共文化服务的可持续性发展,也无法调动文化服务接受者的积极性。以西部地区某县文化行政部门为例,其每年都是以自身评估方式进行年度公共文化服务总结,偶尔设计一些满意度指标来衡量服务效果,这些做法只是走形式而已,表面上看,每年公共文化服务效果满意度都在95%以上。实际上,经过走访后发现,许多居民根本没有参与评估,并且相当不

满意当前的文化服务方式。这些都从侧面反映了当前某些地方政府评估模式不科学,缺乏独立、社会性的专业评估机构是地方公共服务评估的隐忧。

通过地方政府公共文化服务SWOT-PEST模型分析,可从政治、经济、社会和技术等诸多方面建立矩阵图(见表9),为地方政府公共文化服务策略选择提供清晰的整体框架,让地方政府发挥自身优势,克服劣势,抓住外部机会,规避风险,促进地方政府公共文化服务工作向纵深开展。

表9 地方政府公共文化服务SWOT-PEST矩阵

因素	政治(P)	经济(E)	社会(S)	技术(T)
优势(S)	政策支持,法律推动	中央和地方资金持续投入	文化社会化运营手段	信息化建设和技术网络支撑
劣势(W)	文化服务意识落后于现实	文化资金来源渠道单一	文化服务具体实施	文化监管评价体系缺乏标准
机遇(O)	文化发展政策叠加	地方财政投入比重持续增强	居民对文化服务需求增强	学习和借鉴世界其他国家和地区公共文化服务经验
威胁(T)	缺乏微观的法治化环境	地方财政预算连续性不够	有效的文化服务工具不足	社会性的第三方评估机构缺位

三 地方政府公共文化服务发展策略

策略选择是组织将人力、资金和技术等资源进行有机整合,形成比较优势,保持和维持组织竞争力。^[23]通过对地方政府公共文化服务SWOT-PEST模型分析和策略匹配,地方政府可以根据所处地理位置、自身特点和综合环境进行策略选择,提出符合实际需要的发展策略,采取合理应对措施。概括来

说,地方政府有4种策略可供选择:SO-PEST增进型策略,嵌入政治、经济、社会和技术等方面的因素,意在发挥自身优势;WO-PEST保守型策略,目的是利用政治、经济、社会以及技术因素弥补自身劣势;ST-PEST进攻型策略,通过外部机会,推动策略目标实现;WT-PEST防御型策略,通过政治、经济、社会和技术因素规避外部威胁,维持组织稳定。具体策略选择矩阵见表10。

表10 地方政府公共文化服务SWOT-PEST策略选择矩阵

环境	优势(S)	劣势(W)
机遇(O)	SO-PEST增进型策略: 制定文化服务的时间表和路线图; 加大对区域范围内公共文化投入; 引入市场主体和非营利性组织; 运用“互联网+文化”管理	WO-PEST保守型策略: 建立“服务文化”的理念; 拓宽文化资金来源渠道; 及时制定地方文化服务标准; 鼓励居民“用手投票”和“用脚投票”
威胁(T)	ST-PEST进攻型策略: 出台地方性文化策略规划; 争取配套资金支持; 增加地方特色节目供给; 借鉴和学习外国先进文化服务经验, 形成文化服务的“技术理性”	WT-PEST防御型策略: 建立公共文化服务保障规则; 建立常态化的文化服务资金增长率机制; 建立综合性的文化服务工具库; 让高校教授、行业协会和民间专业人士等 成为公共文化领域评估主体

(一)SO-PEST增进型策略

地方政府选择这一策略,意味着地方政府着力积聚自身优势,外部环境对开展公共文化服务相当有利,整个组织处于相对理想状态。在此情形下,政治方面,地方政府需主动执行和落实中央以及上

一级政府的公共文化服务和文化发展政策,制定文化服务时间表和路线图,如建立省—市—县三级政府公共文化服务体系与实施标准,落实行政责任,主动作为,提前谋划,主动布局。经济方面,地方政府需进一步加大对区域范围内公共文化的投入,用

好中央文化资金,落实地方文化配套资金,建立持续投入增长机制。如将 GDP 增长率与公共文化增长率匹配挂钩,建立正向增长机制。社会方面,通过引入市场主体和社会非营利性组织,发挥地方政府引导统筹作用,综合运用市场化和社会化运营工具进行公共文化服务,实现政府、市场和社会的良性互动。同时,加大对社会文化服务主体的环境支持、财税支持和其他支持。技术方面,采用“互联网+文化”管理模式,利用数字化、智慧化管理平台进行互联互通,建立现代化、多元性和综合性文化服务体系。

(二) WO - PEST 保守型策略

地方政府如果选择这一策略,则需要地方政府审慎审视自身环境,克服自身劣势,主动利用外部机会,谋求策略稳定,追求组织综合平衡,实现“稳中求进”。在此策略下,政治方面,地方政府需自觉树立文化服务思维,具体贯彻公共行政服务理念,变被动为主动,发挥文化行政部门、文化服务人员和文化接受者的积极性,建立“服务文化”的理念。经济方面,地方政府应拓宽文化资金来源渠道,建立社会化捐赠、企业赞助、个体赞助等多种形式的文化资金投入,改变过去单一依靠政府投入向多元综合性投入转变,实现文化服务资金的持续增加。在条件允许的情况下,可设立专项文化服务与发展基金,以支持文化服务事业发展。社会方面,地方政府应及时制定地方文化服务标准,如规范文化服务流程、细化服务方式和建立标准化指标等,让地方公共文化服务模式从粗放型向精细型转变。监管方面,建立多元监管体系,地方政府需发动居民参与到公共文化服务中来,鼓励居民“用手投票”和“用脚投票”相结合,改变过去依靠政府自身评价的方式,而转变为社会多元共同监督的形式。

(三) ST - PEST 进攻型策略

地方政府如果选择这种策略,意味着地方政府对外部环境比较满意,可积极利用外部机会进行大胆创新和突破,选择激进的文化服务策略,将更多外部机会转化为组织竞争力。在此策略下,政治方面,地方政府应积极利用国家文化政策叠加红利,争取多种资源互补,出台地方性文化策略规划,建立公共文化服务 3 年或 5 年设计规划,推出具有地方特色的文化措施,实现文化大发展和大繁荣。经济方面,地方政府应想方设法争取资金支持,包括文化补助资金、建设配套资金和专项文化发展资金

等,充实地方文化财政,壮大文化发展实力。有条件的地方政府可考虑设计“文化服务奖”等社会奖项,鼓励民间资本进入文化服务领域。社会方面,地方政府可从地方特色出发,加大公共文化服务需求分析,增加地方特色项目,如湖北黄梅地方政府增加“黄梅戏”下乡活动,满足当地居民文化需求。技术方面,地方政府需具备世界眼光和全球视野,努力借鉴和学习外国先进文化服务与发展理念、技术手段和工具等,形成文化服务的“技术理性”。

(四) WT - PEST 防御型策略

地方政府如果选择这一策略,意味着外部条件和环境比较严峻,存在诸多不确定性因素,影响政府公共文化服务的开展。此时,政府需保持审慎态度,避免风险失控。在此策略下,政治方面,地方政府应建立公共文化服务保障规则,细化文化服务数量、质量和环境,如设置最低文化服务保障线和保障标准,让文化行政部门在稳定和可预期环境下进行公共文化供给。经济方面,地方政府在年度预算安排中,应确保文化资金投入不间断,建立常态化文化服务资金增长率机制,使文化服务投入增长与社会经济发展增长保持同步,年均增长率保持在 5% ~ 30%。社会方面,可运用公共管理领域多样化管理工具,让合作经营、服务外包和特许经营等成为公共文化服务的常化工具,建立综合性文化服务工具库,提升服务效能。技术方面,应积极培育社会性第三方独立评估主体,让高校教授、行业协会和民间专业人士等成为公共文化领域的评估主体,使评估结果更加全面、客观和科学。

公共文化服务 4 种策略选择各具特色,各有所长,地方政府可根据自身特点,综合分析利弊,选择符合自身需要的策略措施。在经济发达地区,倾向于采取 SO - PEST 增进型策略,这种策略能快速实现地方政府公共文化服务目标,建立完善的公共文化服务体系;在经济条件中等地区,倾向于采取 ST - PEST 进攻型策略,追求文化服务与发展主动权,推动文化示范项目建设;在经济落后地区,倾向于采取 WO - PEST 保守型策略和 WT - PEST 防御型策略,避免公共文化服务建设走向无效,建立基本公共文化保障网络。与此同时,地方政府文化服务策略选择还需要考虑地方行政部门主管领导人特质、地方政府体制因素^[24]、文化服务人员精神状态、文化行政部门团队水平以及总体居民可接受度等因素。

本文基于SWOT-PEST模型分析视角,结合我国地方政府文化服务实践经验,通过相关数据分析和矩阵图形构建,展示了地方政府公共文化服务策略选择。同时,通过对地方政府的内部优势和劣势、外部机遇和挑战进行分析,构建SWOT-PEST矩阵,指出地方政府公共文化服务存在的问题,并为地方政府提供了4种选择策略,以推动地方公共文化服务策略选择,加快建立现代化公共文化服务体系。由于我国公共文化服务尚处于探索推进阶段,相关经验也在积累之中,因此,本研究还存在一些不足之处,如所掌握的资料和数据有限,未能更详细展现更多的地方政府公共文化服务方式,对各层级的地方政府描述不够全面,具体策略选择不够深入等,这将成为下一步的研究重点。

参考文献:

- [1] 毛泽东. 关于情况的通报[M]//毛泽东选集:第四卷. 北京:人民出版社,1991:1296.
- [2] 刘再杰,魏鹏举. 文化软实力建设:公共财政的功能、思路与对策[J]. 中国行政管理,2013(1):121-123.
- [3] 胡艳蕾,陈通,高海虹. 我国政府购买公共文化服务的“非合同制”治理[J]. 中国行政管理,2016(1):45-51.
- [4] ROMERO - GUTIERREZ M, JIMENEZ - LISO M R, MARTINEZ - CHICO M. SWOT Analysis to Evaluate the Programme of a Joint Online/Onsite Master's Degree in Environmental Education Through the Students' Perceptions[J]. Evaluation and Program Planning, 2016, 54(5):41-49.
- [5] NG E S W, BLOEMRAAD I. A SWOT Analysis of Multiculturalism in Canada, Europe, Mauritius, and South Korea[J]. American Behavioral Scientist, 2015, 59(6):619-636.
- [6] MPHASHA L E. Folktales Reveal the Cultural Values of the Community: A SWOT(Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats) Analysis[J]. Anthropologist, 2015, 19(1):295-302.
- [7] 陆和建,李杨. 基于SWOT-PEST分析的基层公共文化服务社会化管理发展策略研究[J]. 图书情报知识, 2016(4):119-128.
- [8] 陈润羊. “一带一路”背景下中国核电走出去的战略探讨:基于SWOT-PEST模型的系统分析[J]. 南华大学学报(社会科学版), 2016, 17(5):5-13.
- [9] 宋建晓,贺亚萍,黄森慰. 基于SWOT-PEST模型的福建台湾农民创业园发展战略分析[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2015(4):148-153.
- [10] 谭力文,李燕萍. 管理学[M]. 3版. 武汉:武汉大学出版社,2009:145.
- [11] 陈振明. 公共部门战略管理途径的特征、过程和作用[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 2004(3):5-14.
- [12] MOORE M H. Creating Public Value: Strategic Management in Government[M]. Cambridge: Harvard University Press, 1995:1.
- [13] 赵景华,刑华. 政府战略管理的SWOT模型:一个概念框架[J]. 中国行政管理, 2010(5):23-27.
- [14] 佚名. 中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[EB/OL]. [2017-10-12]. http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546.htm.
- [15] 佚名. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL]. [2017-10-12]. http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm.
- [16] 佚名. 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》[EB/OL]. [2017-10-12]. http://news.xinhuanet.com/politics/2015-01/14/c_1113996899_2.htm.
- [17] 佚名. 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[EB/OL]. [2017-10-12]. http://news.xinhuanet.com/politics/2014-10/28/c_1113015330_3.htm.
- [18] 佚名. 2015年文化发展统计公报[R]. 北京:中华人民共和国文化部, 2016:3.
- [19] 佚名. 北京市2015年文化发展概况[EB/OL]. [2017-10-12]. <http://www.bjwh.gov.cn/bjwh/zwggk0/bmdt/tjsj/307511/index.html>.
- [20] 佚名. 关于加快构建现代公共文化服务体系实施意见[EB/OL]. [2017-10-12]. <http://www.gdwht.gov.cn/plus/view.php?aid=36825>.
- [21] 佚名. 安徽省基本公共文化服务实施标准[EB/OL]. [2017-10-12]. <http://ah.anhuinews.com/system/2016/01/22/007188819.shtml>.
- [22] 佚名. 安徽省文化厅2015年部门决算情况[EB/OL]. [2017-10-12]. <http://www.ahwh.gov.cn/zwggk/cwyjs/bmjs/43155.shtml>.
- [23] 王建民. 战略管理学[M]. 北京:经济科学出版社, 2003:327-331.
- [24] 文华,张自明,吴博. 论城市化进程中地方政府行政强拆的体制因素[J]. 湖南工业大学学报(社会科学版), 2010, 15(4):74-76.

责任编辑:徐海燕