本版编辑：张丹丹
E-mail：t2@studytimes.cn
Tel：010—62807315

他山之石

英国公共服务改革的探索

□ 宋雄伟

自2010年起，卡梅伦政府所奉行的“大社会”理念对英国社会产生了重要影响。在“大社会”理念的指引下，2011年7月保守党政府推出《开放公共服务改革》白皮书，其以“开放”为核心词，围绕“放权和公平”构建了一整套公共服务改革的话语体系，以此形成保守党政府针对公共服务改革所特有的改革理念和原则。

保守党政府将复杂的公共服务范围划分为三种类型：“个人服务、邻里服务、委托服务”。“个人服务”主要指公民直接需求的公共服务，例如，教育、技能培训、成人社会护理、儿童护理、住房保障和个人卫生医疗服务；“邻里服务”主要指基于共同群体基础上的，由地方主导提供的公共服务，例如，地方公共空间的维护、娱乐设施设备维护和社区安全；“委托服务”主要指不能放权给个人和邻里提供的，且必须由中央和地方负责和提供的公共服务，例如税收、监狱管理、应急卫生管理和福利制度建设等。

遵循“选择性、放权、多样化、公平性和责任性”的原则，保守党政府在实践中的具体做法是：针对“公民个体”，主张在教育、医疗卫生、早教和住房等关键服务中增强公民的选择权，并将资金与公民的选择相挂钩，形成“公共资金随公民选择流动”的责任机制；针对“社区”，主张将公共服务权力和资源下放到基层政府，使其主要负责街道清洁、娱乐设施维护等一些地方性公共服务；针对“地方政府”，通过下放权力，增强其控制力和服务能力；针对“公共服务人员”，重新构建职业责任与自主权之间的平衡，提供公共服务人员新的创新机会和平台，鼓励更人性化的服务方式；针对“非公共部门供给者”，继续引入竞争机制，继续向服务购买方提供政策和资金保障，以增强选择权来推动良性竞争。

“个人服务”层面

保守党政府针对“个人服务”所进行的实践主要围绕“公共资金跟随公民选择”“确保享用公共服务机会均等”“公共服务信息化建设”“保障最低提供水平”“公共服务责任机制”“构建公民公共服务补偿机制”展开了一系列的政策实践活动。

第一，建立“个人预算包”，将公民的资金使用权和选择权通过“直接支付、购买券、税率支付”等方式实现。例如：地方政府负责提供成人社会护理公共服务，服务的数量和质量水平与直接支付制度相挂钩；税率支付已应用于国民医疗卫生系统中的急诊中，提供此项服务的相关医疗机构将根据每一次治疗的情况来获得资金支付；在高等教育改革中，政府不再将资金直接拨付给大学，而是直接通过入学新生申请政府贷款的形式来支付学费。

第二，强调基本公共服务均等化，考虑到不同社会背景对于不同群体所享用公共服务水平的重要影响。例如：对于接受“免费营养餐”的小学生提供额外的每人次480英镑的“小学生资助”费用；针对偏远农村地区，发布《农村宣言》政策文件，通过监管农村公共服务发展专项资金，信息化建设水平和公共服务电子化等方式注重城市和农村公共服务发展的均衡性；给予全科医生更多作为委托服务者的权力，增强其灵活性，以更好地服务于弱势群体；政府在大学设立奖学金项目（2014年达到1.5亿英镑），以支付学生生活费；针对高等教育，设立独立公共部门“机会平等办公室”，用来监督和保证高等教育中的机会公平等。

第三，加大公共服务改革中的信息公开。通过公开公共服务绩效数据，帮助公民更容易选择优质的公共服务供给者，以此加强公共服务供给者之间的竞争。一方面，由中央政府收集数据，组织构建信息公开平台，将各主要公共服务提供者的绩效对外公布；另一方面，构建公共服务享用者之间信息和观点的交流平台。政府继续推动《自由权保护法案》立法，保护公民知情权。教育部联同教育质量标准办公室共同建立中小学教育的相关数据，包括资金花费、教学质量、学生考核情况等信息，家长可以清楚地知道相关学校的教学质量等信息。在医疗卫生方面，卫生部组织公开医院服务质量、全科医生服务水平、诊所服务满意度、医院投诉比例、病人治愈率以及资金使用情况等信息。

第四，中央政府主导确保公共服务最低标准。在鼓励公共服务提供多元化的基础上，中央政府设立监督机构，严管公共服务供给者的准入标准，保证公共服务提供达到最低标准。例如，质量保障委员会负责高等教育机构的监管工作。

第五，加强公民参与，行使民主监督权。通过公民直接或间接参与公共服务，加强民主监督，例如，中小学引入“学院式学校”教育等。

“邻里服务”层面

保守党政府针对“邻里服务”的实践主要围绕“社区（居民）直接参与”“增强基层议会控制权”“整合社区财政资源”三个方面进行相关公共服务的实践活动。

第一，2011年联合政府通过《地方主义法案》，强调采用“自下而上”的方法给予社区和社区居民更多的，以前由地方政府所掌握的权力和资源。例如：《地方主义法案》中给予社区和社区组织购买地方公共服务机构财产或经营的权力，比如社区商店、社区酒吧、社区服务中心、儿童中心或图书馆等服务；在赢得社区居民多数支持的情况下，社区有权力进行建筑规划等。

第二，遵循“增强基层议会控制权”的原则，将地方居民集体共享的公共服务下放由基层议会负责，例如地方交通管理、博物馆建设、公园维护、街道清洁、反社会行为控制等。

第三，强化社区财政资源有利于社区因地制宜的自我管理，由中央政府、财政部和地方政府一起或分别牵头，梳理流向社区的不同财政来源，同时进行整合，交由社区自我管理，发挥社区公共服务供给的积极性。

“委托服务”层面

保守党政府针对“委托服务”的实践主要围绕“政府主导委托服务”“鼓励多元参与竞争公共服务提供”“中央和地方分级分层委托”进行公共服务的活动。

第一，通过“扩大公民参与性，强化地方政府责任”的改革方式作为地方政府公共服务委托实践的起点改革。社区和社区居民决定地方公共服务的供给者，并使其对社区和社区居民负直接责任。例如：《地方主义法案》规定地方直接选举警察和犯罪委员会，直接对社区和居民负责；地方政府必须公布任何一笔大于500镑的地方公共开支。

第二，构建权责相一致的地方公共服务体系。赋予地方政府更多事权的前提是给予其相对称的资源和权力。除地方学校教育和公共卫生专项资金保留外，其他受保护的专项资金一律废止，从而增加一般性转移支付的比重，扩大地方政府财政使用灵活权；成立由政府、卫生机构和社区居民共同组成的“卫生和福利委员会”，打破原来地方政府和国家卫生医疗机构的机构分立，使其更易统筹医疗资源，全盘考虑居民需求；废除地方公共服务协议的监管制度。

第三，不能够委托给地方政府或者公民不能自我提供的，中央政府负责此类公共服务的委托供给，并采用“以结果为导向”的支付模式。例如，在“就业项目”政策中，中央政府分包此类服务到不同类型的供给者，并根据完成就业项目的结果形成不同的支付模式。

第四，中央政府的委托服务强调公共服务机会均等。例如，“就业项目”公共服务供给者中凡是解决最难就业人群困难的提供者都会受到中央政府的额外财政资金奖励。

战略视角

国外绿色技术创新制度

□ 杨发庭

绿色技术创新是对技术创新的拓展和提升，是生态文明视域下技术创新的崭新形态，是推动绿色发展的重要动力和迫切需求。绿色技术创新需要制度的保障，它是指在全社会制定或形成的一切有利于鼓励、推动和保障绿色技术创新的各种引导性、规范性和约束性规定及准则的总和。绿色技术创新包括政策设计和实施、法律制定和保障、企业研发和生产、文化形成和塑造、社会公众和社会组织积极参与等。绿色技术创新制度能够增强对技术创新不确定性的预期，防止出现负的外部效应，降低技术创新风险，提高绿色技术创新的经济效益、社会效益和生态效益。

实践经验

积极制定系统高效的科技政策。市场失灵理论是政府对绿色技术创新进行政策干预的理论基础。政府的政策干预能够弥补市场失灵带来的机制缺陷。政府重视并积极制定政策，为绿色技术创新制度提供政策支持。美国组成了以政府、大学、企业和科研机构为创新主体的绿色技术创新体系，出台了国家科学基金计划、企业和大学联合研究计划、中小企业科技创新计划、公共采购计划等。日本建立了科技开发资金制度和技术革新型公募资金制度，确保科研资金的充足，建立了终生学习、终生教育制度，颁布了一系列有益于绿色技术创新的税收政策。欧盟出台了《创新型联盟》行动计划、科技框架计划、欧洲创新行动计划，把市场经济、政府调节和社会保障充分结合起来，制定了相应的政策和经济制度。政府制定系统的科技政策，为绿色技术创新营造了良好的政策环境。

完善市场制度，促进技术创新与市场紧密结合。市场是政府和企业的试金石，市场通过提出新问题、提供新机会、创造新利润实现对绿色技术创新的拉动作用。市场制度是创新活动的制度基础。完善的市场制度有利于生产要素的合理定价和自由流动，有利于资源的优化配置和提高运行效益，有利于发挥企业的市场主体作用。在市场制度的推动下，以追求利润、积累财富为目的的企业才会成为绿色技术创新的主体。摸清市场行情、了解消费需求、积极适应市场是企业竞争取胜的法宝。只有当企业的创新成果被市场接受，满足了消费者的需求时，企业才能获得源源不断的动力。在德国，企业一直处于创新活动的主导地位，高等院校的人才培养要围绕企业对于科技人才的需求。在申报政府的科技项目时，没有企业的参与便不能通过。在日本，几乎所有大中型企业都有自己的研发机构，与高等院校和科研院所开展了广泛的合作，大大促进了科研成果的转化。在瑞典，国有创业基金、风险投资基金与市场融资机构如银行、风险投资机构等相结合，为中小企业提供了全方位的融资服务。美国、英国、德国、日本等国纷纷建立了比较完善的资本市场制度和风险投资制度，营造了良好的金融环境，在一定程度上规避了绿色技术创新风险，推动了绿色技术创新。

调动社会力量，提高公众和社会组织参与程度。社会力量广泛参与是完善绿色技术创新制度的动力之一。美国的非营利性组织包括非营利研究机构和私人基金会。非营利研究机构开展对绿色技术的研发，但其研发成果不直接进入市场；私人基金会资助企业不愿涉足或不敢投资的项目，推动绿色技术的扩散。英国的科技中介机构分为政府层面、公共层面和私人公司三个层面，主要包括科技园区型中介机构、专业协会型中介机构、慈善型中介机构、盈利型科技中介机构四种主要类型。公众和社会组织的参与程度不断提高，为绿色技术创新营造了良好的社会环境。

强化法律保障，全力为绿色技术创新保驾护航。法律法规是绿色技术创新制度的重要保障。美国不断调整完善专利法案，以适应不断涌现的新技术，加强对专利和知识产权的保护。美国专利制度是条文法与判例法的混合体，具有灵活性和可操作性。专利制度通过对发明人提供独占权，使创新产品具有获得高额利润的可能。韩国已经形成了一套严密的涉及绿色技术创新的法律制度体系，主要包括《韩国专利法》《韩国实用新型法》《韩国外观设计法》《韩国商标法》《韩国防止不正当竞争及保护营业秘密法》等。英国、德国、日本等国制定了多部关于绿色技术创新的法律，注重在法律实施过程中的监督和执行，提高法律的威慑力，绿色技术创新加大对违法行为的打击力度，规范了绿色技术创新的秩序，保护了创新主体的积极性和主动性，营造了绿色技术创新的良好法律环境。

发展趋势

官产学研合作创新制度更加完善。官产学研合作创新是实现科学技术转化为生产力的重要途径，是优化配置创新资源的有力措施，是实现优势互补、分散风险和提高研发效率的必然趋势。世界上许多国家和地区积极推动官产学研合作，如美国的新一代汽车合作计划、环境技术出口技术，英国的法拉第合作伙伴计划等。日本以搞活经济为目标，服务于企业技术合作战略，通过以技术突破为目标的官产学研合作来发现和确定研发课题，促进研究成果的社会转化，采用公开招聘制和任期制选拔和吸引人才。美国颁布的《国家制造业创新网络：一个初步设计方案》，意味着美国的“官产学研”结合进入了新阶段，加快了绿色技术创新的步伐。

绿色技术创新管理制度更加健全。为适应全球绿色新趋势，各国纷纷加强绿色技术创新管理制度建设。绿色管理制度更加强调人性化和柔性化管理，实现组织结构扁平化，减少管理层级，把内耗降到最低，把效率提到最高。通过加强绿色管理，树立企业良好的绿色形象，大大增强企业绿色竞争力，推动绿色生产力发展。比如，ISO14000认证是企业打破绿色贸易壁垒，参与国际市场竞争的绿色通行证，从而可以在激烈的竞争中获得更多机会。

军民两用技术推广制度更加系统。部分军用技术“绿化”为民用技术，不断加强统筹协调机制和政策法规体系建设，打造军民融合开放共享的格局，实现军民领域技术、信息、人才、产品、标准等要素的全方位融合，提高军民融合公共服务水平，为绿色技术创新注入新的能量和活力，推动军民融合向更广范围、更高层次、更深程度发展。比如，为适应市场和国防需求变化，美国波音公司、雷神等军工集团积极向信息化业务领域转型，加强军民业务结合，使其保持了持续竞争的优势。

环球瞭望

美国的博物馆文化

□ 刘丽丽

在美国，有大约1.75万个各类博物馆，每年能够吸引超过8.5亿的参观者。这一巨大的数字相当于每年观看篮球、棒球、橄榄球等各大体育赛事人数的六倍。当然，无论从建筑物的历史还是开馆时间的长短方面，美国的博物馆都无法与欧洲的博物馆相比，毕竟美国显得还很年轻，建国仅两百多年。但是在发挥博物馆的功能方面，美国既吸取了欧洲博物馆的成功经验，又赋予了博物馆以现代科技和文化的魅力，似乎比欧洲做得更加出色。随着社会经济的蓬勃发展，美国至今已经形成了十分完善的博物馆体系。

历史发展和职能定位

1620年9月，大约100名清教徒搭乘“五月花”号船前往美洲，两个月后在马萨诸塞州的科德角登陆。这些为了宗教自由漂洋过海移民到美国的清教徒，抵达“新大陆”办的第一件事情是建立敬拜上帝的教会，第二件事情就是开办教育。对清教徒而言，教育跟宗教信仰不可分割。要使普通基督徒能够独立地阅读、理解圣经，平民教育就至关重要。而且，教会还要培养牧师、传道人和信徒领袖。最初的移民中有不少是剑桥大学的校友，他们在1636年创办了哈佛大学，而大学的所在地被命名为“剑桥”。

除了创办学校之外，创建博物馆也同样能够发挥早期清教移民们的教育理念。1782年，美国国徽的设计者之一皮埃尔·尤金·迪西默蒂埃在费城建立了美国第一家博物馆，用来公开展示他的收藏品。之后各类博物馆相继建立。美国博物馆协会的主席福特·贝尔认为，早期的美国收藏家与欧洲的收藏家的目的不同。美国是一片新的大陆，需要不断地探索与开发，这也带来了很多不同的生活形式，收藏家们想通过博物馆来展示早期移民对新大陆进行开发的历史。

1906年，美国成立了博物馆协会。这一全国性组织不仅代表博物馆界，而且关注博物馆的需求，并着力加强博物馆为公众的利益服务，其会员包括美国各地的各种类型和各种规模的博物馆。该协会的工作目标是通过组织改善博物馆的公共活动项目和管理工作的活动，保持和完善博物馆工作标准；代表和宣传美国博物馆的利益，促进公众、私营及公共领域的领导人对博物馆的功能和需求的理解。

20世纪20年代和30年代，约翰·杜威的教育哲学促使了学校教师和教育者开始将学生的学习空间拓展到博物馆，这些活动推进了博物馆和学校的有效合作，从那个时候开始，博物馆开始了自己的教育和文化使命。

作为承载人类记忆的博物馆，它除了收集、整理和保存文物以及科研职能之外，还有服务社会的职能。而博物馆要服务社会，首先需要发挥教育的功能。几乎每一家美国博物馆“建馆宗旨”都包含教育这一项内容。美国堪萨斯州立大学的教育专家巴里格利认为，博物馆的主要责任是提供资源和服务来激发人们终身学习的热情并为学生学习的过程提供支持。因此，博物馆教育服务的对象除了普通民众之外，中小学是博物馆教育体系服务的重要对象。在美国的博物馆，经常能看到老师带领学生们进行参观、学习和现场写生。博物馆教育与学校教育之间存在着相互补充、相互延伸的关系，二者的合作不仅有助于学校课程的实施和学生学习，而且可以推动博物馆教育职能的不断完善和提升。

资金来源与管理模式

美国博物馆和世界许多其他国家的博物馆一样，是非营利性的，是一种公共财产，具备相当完善的筹款体系。

一方面，靠政府的补助，这里面有资金补助和免税土地。美国政府对国民的科技文化教育比较重视，对博物馆的投资也比较多。博物馆的服务及设施也非常舒适和人性化、并富有艺术气息。根据美国1996年《博物馆和图书馆服务法案》成立的博物馆和图书馆服务局，每年向全美123000家图书馆及博物馆提供指导和资金，维护和发展文化，提高学习和创新能力，支持专业发展。政府还要求和鼓励各州、各地方政府以及各企业拿出更多的钱来赞助和支持美国文化艺术事业的发展。

另一方面，美国的博物馆除了门票收入之外，还接受个人资助和企业捐赠，这些捐赠方除了享受减税的优惠之外，还可通过资助博物馆获得一定的公共关系效应。受20世纪60年代以来美国平权运动的影响，美国公司在人员招聘方面被要求要照顾少数族裔，以保证不同背景的人能够得到平等的就业机会。很多公司为了体现其在平权方面的努力，就会特别对一些展示非裔和拉美裔等少数族裔美国人文化的博物馆展览项目给予特别捐助。

作为一种社会公益事业，美国博物馆也接受了大量志愿者的服务。在美国，无论哪个博物馆，都有很多志愿者担当引导员以及解说员的工作。他们中大多都是受教育程度比较高的中年人士。一般来说，受教育程度和社会保障度越高的人，越感到有责任义务、也越有能力去从事社会公益活动。

大学博物馆和人才储备

美国的很多大学除了为很多博物馆的展览提供捐赠并派遣大学生志愿者服务以外，它们本身也设有自己的博物馆。譬如，常春藤名校之一的美国宾夕法尼亚大学的考古和人类学博物馆是一座具有世界级水准的古代艺术博物馆。博物馆拥有古代两河流域、埃及以及古罗马的大量出土文物，馆藏之精美，甚至可以和卢浮宫、大英博物馆相提并论。宾大博物馆是全美规模最大的大学博物馆，馆舍的建筑风格带有浓厚的学院气息。

另外，美国的很多大学还与博物馆建立特殊的项目，以方便大学生对博物馆进行参观。比如，纽约的一些大学（如哥伦比亚大学和纽约大学）就通过一个叫Museum Gateway的项目让博物馆更加亲民，学生和教职员工可以免费参观大约12个纽约的博物馆，包括现代艺术博物馆和新博物馆，而各博物馆的普通学生票要14美元。有些博物馆甚至还允许纽约大学的学生免费携带一名非学生游客。

美国有很多大学都开办了专门的博物馆研究专业或博物馆学，以及艺术管理和艺术史专业，以培养专门的博物馆方面的人才。博物馆方面的人才主要有两种：一种是馆长；一种是经理人。前者比较学术，属于策展工作，多任职于非营利的艺术馆、博物馆等组织机构。后者是偏商业化的行政管理工作，多发展于商业画廊、拍卖行等。当然这两者并没有非常明确的区分，在规模偏小的博物馆，馆长照样负责募集资金、招聘员工等工作。

譬如，哥伦比亚大学和纽约大学都拥有一流的博物馆学专业。这跟大学的地理位置有关。作为一个世界著名的文化、艺术、历史聚集地，纽约有大量供游客和市民参观的地方。无论在曼哈顿、布鲁克林区，还是布朗克斯、皇后区和斯塔藤岛，都布满了大大小小的博物馆。纽约市拥有上百个文化机构。第五大道从82街延伸至105街如今已经成为“博物馆大道”。这里的9家知名博物馆共同形成了一个多元化的群体，展示着最上乘的世界艺术、历史及文化。比如，坐镇大道末端的是世界著名的大都会博物馆，也是纽约市的文化象征之一，它拥有近两百万件永久性藏品。地处这样一座充满文化魅力的城市，博物馆学专业的学生拥有非常便利的条件参观、实习，并进行科学研究。