

文章编号: 1674-3180 (2021) 03-0047-10

日本地方公立剧场管理体制改革探析*

——基于“指定管理者制度”的考察

马臻邴

(中央戏剧学院 戏剧管理系, 北京 102209)

摘要: 1979年日本提出“文化立国”战略后, 发展地域文化、提升地方文化活力就成为地方自治的重要目标。在大力建设文化设施的同时, 如何经营管理地方文化设施, 如何充分发挥其功能, 使人们有机会充分接触文化, 使“文化扎根地区”, 是日本公立剧场管理体制改革和转型中面临的挑战。2003年修订的《地方自治法》中, 以“指定管理者制度”取代“委托管理制度”, 成为推动地方公立剧场管理体制改革的和地域活性化的重要催化剂。这一改革进程, 也折射出日本“文化立国”战略的目标和实现途径。“指定管理者制度”是PPP模式在日本公共事业领域的现实应用, 为我国地方剧场社会化管理的发展提供了一种路径参考。

关键词: 日本; 地方公立剧场; PPP模式; 指定管理者制度

中图分类号: J819.2

文献标识码: A

在“经济奇迹”的推动下, 日本自20世纪60年代起掀起地方公立剧场的建设热潮。根据日本艺能实演家团体协议会发布的《艺能白皮书2001》, 日本表演场馆数量1959年有42个, 1960至1969年是237个, 1970至1979年增加到377个, 1980至1989年是525个, 1990至1999年增加到591个, 其中85%为20世纪70年代以后建造。^[1] 日本地区艺术活动基金会 (Japan Foundation of Regional Art-Activities, 简称JAFRA) 的一项研究表明, 截至2014年, 全国共有3588个由地方政府建立的公共文化设施。在高速增长的经济推动下, 共有3.8万亿日元用于建设这些市政文化设施, 平均每周开放两家剧场, 每两周开放一家博物馆。^[2] 由于调查时有47个地级市、20个指定城市和1558个小城市 (非指定城市、乡镇和村庄), 因此理论上每个城市、县镇和村庄平均有两个以上的文化中心。地方公立剧场的建设热潮在20世纪90年代达到顶峰, 但市政当局正在继续建设更多的文化设施。

地方剧场的建设热潮, 是日本经济高速发展的产物。大量公民馆和文化会馆以西方剧场的形制建造, 而空间里的西方表演艺术的内容却并没有实现等量增长。日本“新剧”在二战后发展为地下小剧

收稿日期: 2021-01-02

作者简介: 马臻邴, 副教授, 主要从事剧院团经营与管理、演出市场营销研究。

* 基金项目: 本文系中央高校基本科研业务费专项资金资助中央戏剧学院院内科研项目“剧院团经营与管理模式研究” (项目编号: YNZD1713) 的研究成果。

场运动,传统戏剧则受到国家集中保护并较好地沿袭了传统舞台空间和表演形态,从西方引进的商业音乐剧则驻足在东京、大阪等专有剧场,而日本没有建公有表演团体的传统,因而这些大量建设的地方公共文化设施只能以单一化的租场经营为主,成为承装物体的“箱物”,在“创造性”和“普及性”的目标下,地方公共文化设施的“活性化”改革呼之欲出。

1979年日本“文化立国”战略提出后,发展地域文化,提升地方文化活力就成为地方自治的重要目标。在大力建设文化设施的同时,对地方文化设施如何进行经营管理,如何充分发挥其功能,使人们有机会充分接触文化,使“文化扎根地区”,是日本公立剧场管理体制改革和转型中面临的挑战。2001年日本小泉内阁上台后,推行“公营组织的法人化和民营化”,进一步放权激活地方经济。2003年修订的《地方自治法》中,以“指定管理者制度”取代“委托管理制度”,成为推动地方公立剧场管理体制改革和地域活性化的重要催化剂。这一改革进程,也反映出日本“文化立国”战略的目标和实现途径。

一、日本地方自治法和“指定管理者制度”

所谓“指定管理者”,是指地方公共团体所指定的作为地方公共设施管理主体的任意团队和组织,而“指定管理者制度”就是关于“指定管理者”如何被选拔、公共服务活动如何被经营和管理的一套政策安排。^[3]日本政府实施“指定管理者制度”的目的是:1.有效利用民间事业者的活力提高服务居民的水平;2.提高设施管理的性价比;3.管理主体选定程序的透明化。^[4]相比于委托管理者制度,指定管理者制度的优势在于,能够广泛引入能提供优质公共文化服务的民间经营者,以满足地方居民参与文化活动的需要。

20世纪90年代,经历了泡沫经济危机的日本政府希望激活地方经济、节约国家财政支出,通过民间力量实现公共设施的管理。为了实现这一目标,一方面,日本政府继续实行政体体制改革,使不追求经济效益的“特殊法人”逐渐过渡到公共服务与经营绩效并重的“独立行政法人”;另一方面,日本政府于2003年修订《地方自治法》,规定自2003年9月起开始在地方公共设施的管理中,以“指定管理者制度”取代原先的“委托管理者制度”,允许民间团体参与地方公共设施的竞聘。

根据《地方自治法》的规定,每个地方公共机构通过提议方法或综合评估方法选择指定的经理候选人组,可以将管理和操作委托给选定的经理。“管理者可以使用私人方法来灵活运营公共设施,他们收取的设施使用费收益,将与地方政府分享。它可以成为协议范围内的管理者的收入”^①,日本政府希望借助这种利益分享模式撬动社会资源,将公共文化设施管理社会化。

“指定管理者制度”的目的是调整日本国家经济职能和社会管理模式,减少国家干预,充分发挥民间活力,以提高日本国家的产业国际竞争力和社会服务水平。指定管理者制度将以往只能由地方政府部门或其外围团体才能从事的公有设施的管理和运营工作,按照一定的遴选方式和标准,指定由企业、财团法人、民间非营利性组织法人、市民团体等相关团体或组织负责。这样既节约了公有财政支出,又提高了公有设施的使用效率。据统计,日本文化会馆中,有53.7%引进了“指定管理者制度”。^[5]

二、从“委托管理制度”到“指定管理者制度”

日本公立剧场在地方公立剧场中引入“指定管理者”制度的主要目的是实现公共文化设施的民间管理。在引入“指定管理者”制度之前,日本政府在地方公共设施的管理中推行“委托管理制

^① 日本总务省:《地方自治法》(令和2年法律第5号),2020年3月31日。

度”。按照新制度经济学理论中的制度变迁理论，制度变迁的原因是可以降低制度成本，提高制度效益，即“一种收益更高的制度对另一种收益较低的制度的替代过程”。从国家经济发展的角度，推行新的制度比旧的制度更加节约交易费用。

指定管理者制度与委托管理者制度相比，其优势在于任何民间团体都可以参与公共文化设施许可使用权的竞标，并可以将设施使用收费作为自己的经营收入。通过让民间力量管理公共文化服务设施，可以实现公立剧场的社会自我管理，降低政府管理费用，并在公立剧场的管理中引入市场竞争。

表1 委托管理制度和指定管理者制度的比较^①

类别	委托管理制度	指定管理者制度
委托 / 指定对象	1. 地方自治团体出资 1/2 以上的法人 2. 公共团体 3. 地方协会	根据条例经过议会决议指定团体（扩大到民间事业者，股份公司、公益法人、NPO 法人，或者任何团体都可以）。
选拔方法	地方自治团体直接委托特定团体	公开招聘，专门委员会选拔并经属地议会的批准。
业务范围和权限	管理的受托人不能许可使用设施	指定管理者可以许可使用设施，将设施使用收费作为自己的经营收入。

从表1可以看出，与委托管理制度相比，指定管理者制度已经将委托或指定对象由原先地方自治团体（地方政府）的直接相关团体，扩大到任何形式的民间团体，选拔方法也更公开透明。此外，指定管理者制度给予指定对象更多的权利，受指定管理者可以获得许可使用权并将设施收费作为收益。

这一制度的变迁，改变了以往只有政府参与艺术管理，而缺乏民间参与艺术决策的情况。相对于政府直接管理，委托管理制度在一定程度上使公立设施部分实现市场经营，但由于委托对象依然为政府外围机构，因此在管理上无法真正实现政府职能转变和政企分开。推行指定管理者制度后，民间力量参与到政府艺术行政管理中，可以参与艺术决策，民众参与到艺术决策的制定以及艺术作品的创作中。指定管理者制度，是日本中央政府对地方自治进一步放权的体现，也是日本公共文化服务由政府、市场、社会三方合作供给的体现。

日本公立剧场的“委托管理者”向“指定管理者”的转变存在两种情况：

（一）“委托管理者”直接转为“指定管理者”

在“委托管理制度”时期，受托管理地方公共设施的团体只能是与地方政府直接相关的公共团体或出资法人。一些地方公共团体^[6]所属的代表性剧场，规模较大，已经在长期的合作中与政府建立了稳固的合作关系，且由于其反映着地方公共团体的政治成绩和文化面貌，出于稳定性和可控性的考虑，虽然“指定管理者制度”允许民营团体竞争管理，但地方公共团体倾向于选择政府出资成立的公益财团法人作为“指定管理者”。总务省行政自治部行政科的一项调查显示，以前的受托管理人继续成为指定管理者的公共设施数量占比为72.4%，其中都道府县占比达到了80%，其中有约50%是不通过公开募集的方法而选定的受托管理人或指定管理人。^②

① 数据来源：静冈县经营管理行政经营课：《指定管理者制度手册》（指定管理者制度の手引），令和2年3月改订版，第4页；京都市行政政局：《京都市公共设施指定管理者制度运用基本方针》（京都市公の施設の指定管理者制度運用基本指針），平成30年7月，第2页；千叶县总务部行政改革推进科行政改革班：《指定管理者制度引进·运用的指导方针》（指定管理者制度導入・運用に係るガイドライン），令和2年3月，第1页。

② 日本总务省行政自治部行政科：《公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果》，2009年10月23日，第7页。

以位于东京池袋区的东京艺术剧场为例，这座1990年开业的剧场在建立之初由东京都教育厅管辖，并全额资助，主要为学校提供服务。2002年，剧场移交给东京都生活文化局，并由其委托一般公益财团法人东京都历史文化财团负责运营。这一时期，新国立剧场开始突破以往的政府计划型服务模式，尝试向市场提供服务。2006年，随着《地方自治法》的推进以及文化设施指定管理者制度的确立，东京都历史文化财团变更为东京艺术剧场的“指定管理者”，继而逐渐成为东京池袋区的文化艺术中心。

实施“指定管理者制度”后，东京艺术剧场有两项重要举措：一是引入艺术总監制。2009年，东京艺术剧场聘请日本导演野田秀树为艺术总監。日本公立剧场设立艺术总監最早出现在1990年开馆的水户艺术馆。当时水户艺术馆实施了三项创新举措：专用性演艺场馆（戏剧场、音乐厅分置）的设计、艺术总監职位的设立、专属演出团体的设置。这三项举措使水户艺术馆成为日本公立剧场的先驱。其中，水户艺术馆首次在公立文化设施中设置艺术总監（由铃木忠志担任），被认为是一项具有重要象征意义的事件。^[7]艺术总監的设立使公立剧场由单一的租场经营设施向以创造为核心的多元化经营设施转变。

二是建立自主制作制度。日本剧场没有“场团合一”的传统，日本业界对于现代剧场是否需要“场团合一”也存在不同的见解。在比较容易操作的艺术总監制的推动下，地方公立剧场正在试图打破这种困境，通过艺术总監和创作团队来确立公立剧场的艺术风格和演出品牌。野田秀树担任东京艺术剧场艺术总監后，将一系列风格鲜明的作品带入东京艺术剧场，他创立的舞台企划制作公司“野田地图”（NODA' MAP）在剧目的策划制作和营销中发挥关键作用。经过十多年的固定演出和合作制作，东京艺术剧场形成了独特的艺术风格，池袋区甚至形成了以东京艺术剧场为核心的表演艺术聚集区。十多年的发展使得东京艺术剧场逐渐在政府拨款收入配比方面发生了明显变化。2017年，东京艺术剧场的年度预算为25亿日元，其中，东京都政府拨款占45%，场地出租收入约占20%，日本文化厅的赞助约占4%，而自主制作演出收入已经增长到约30%。^①相比于30年前教育厅管理时期，东京艺术剧场已经由一家100%政府资助的剧场，转变为政府拨款和自主经营各占50%、收入配比较为均衡的公立剧场。^②

公益财团法人由“委托管理者”向“指定管理者”的转变，虽没有从本质上改变管理主体，但由于获得了设施的许可使用权，从法律角度放宽了管理者权限，使公益财团法人的决策权限增加，自主性增强，激活了法人内部的经营活力。

（二）重新注册确立新法人作为“指定管理者”

“指定管理者制度”的一个重要突破是将民营企业纳入地方公共设施的管理者范畴，从而推动地方公共设施向“公设民营”管理体制的转变。通过国家立法的方式，在《地方自治法》中明确“指定管理者制度”，使此前经营不善或经营模式单一的地方公立剧场开始依法探索“公设民营”的模式，使地方政府、地方公立剧场和当地民间团体可以实现资源共享和优势互补，为地方公立剧场的社会化管理提供了实现途径。其一，通过公开招聘的方式，地方公共团体可以突破官僚体制内的选择范畴，面向社会选择最优管理者，同时降低了政府的财政支出。其二，通过激发民营机构参与竞争，有能力的民营企业有机会加入到管理者的竞争行列，也降低了民营企业投资风险。其三，民营企业竞

① 2018年11月，东京艺术剧场副馆长高萩宏先生在笔者调研时提供的数据。

② 转引自方军：《“活性化”原则与日本公立剧场》，《戏剧艺术》2019年第2期。

标参与经营使得大量处于单一经营模式的地方公立剧场有机会转变经营模式，增强活力，真正实现地方公共文化服务和创造经营收入的目的。

“指定管理者制度”实际是国际流行的PPP模式（public-private-partnership，即政府和私营部门构建合作伙伴关系）的本土化。PPP项目也存在许多不可控因素，如项目运作的不规范，政府监管不到位、竞争不充分，等等。“指定管理者制度”只适用于地方公共团体所属的公立剧场，日本国家文化厅所属的五家国家剧场，则沿袭了由中央政府外围机构直接管理和委托公益财团法人管理的方式。另外，如前所述，一些重要的都道府县设立的剧场，名义上虽改为推行指定管理者制度，但实际上保留了政府出资公益财团法人的优先经营权。2017年，日本文化厅针对全国702家实施指定管理者制度的剧场和音乐厅的一项调查显示，指定管理者中，“地方公共团体出资的公益法人”占50.4%，“营利法人”占35.6%，“民间企业团体出资的公益法人”占5.6%，“NPO法人”占5.1%，其他形式占6.4%。而从地方公共团体的规模来看，人口规模大的城市“地方公共团体出资的公益法人”所占的比重较高，大部分超过50%；但在“2.5万人以下的市町村”和“2.5~5万人的市町村”，“地方公共团体出资的公益法人”所占比率约为30%。^①由此可见，引入“公设民营”的“指定管理者制度”对人口规模较小的市町村影响更大。因此，“指定管理者制度”也在客观上推进了以行政区域为划分依据的公共设施分类管理。其一，中央所属国家剧场由文化厅外围机构直接管理或委托管理；其二，人口基数较大的一级行政区（都道府县）和政令指定都市的代表性剧场继续保留相当一部分“地方公共团体出资的公益法人”作为管理者（约占50%）；其三，人口基数较小的二级行政区（市町村）推行各种形式的“公设民营”，目前“民营”比例已占70%~80%。

东京杉并区的座·高元寺剧院，是一座由民间非营利法人（NPO）“创意剧院网络公司”（Creative Theatre Network）运营的地区剧院，其管理模式已经成为日本其他城市效仿的对象。剧院原为一座以出租为目的的老旧剧院，在决定改建时，当地的一些剧作家和杉并区政府商议，要建造一座演出戏剧的剧院。2005年7月，“创意剧院网络公司”（CTN）成立。虽然是民间非营利法人，但CTN从建立时就汇聚了重要的艺术家力量，公司由剧作家独立艺术顾问及从其他主要公共剧院和文化中心挑选出来的一批制作人、导演、演员、技术人员、管理人员组成。在筹备建设时，座·高元寺剧院邀请日本设计师伊东丰雄设计，并邀请佐藤信担任艺术总监。此外，剧院与日本剧作家协会和东京高元寺阿波踊り（按，一种日本传统舞蹈，是高元寺地区的文化遗产）促进协会建立合作伙伴关系，增加整个社区接触戏剧、舞蹈和音乐的机会。2009年剧院开业，成为杉并区一座“不关门的剧院”。社区的居民可以自由进入剧院，剧院设有儿童图书馆、咖啡厅和展览区，都是免费向公众开放的。剧院的设想是演出当代表演艺术作品为主，佐藤信希望剧院成为杉并社区与当地、国内外艺术家交流的“论坛”。

剧院收入主要来自三个方面：一是杉并区政府的经费（每年3亿至3.5亿日元^②）；二是场地出租；三是剧院自主制作剧目到外地巡演。“创意剧院网络公司”擅长市场运作。据介绍，座·高元寺剧院的观众构成中，杉并区、东京都和东京都以外的观众各占三分之一。每年夏天举办的“阿波踊り舞蹈节”，可以吸引上百万日本本国及国外的游客。此外，剧院设有招商部门，获得了多种形式的企业和个人赞助。经过十年的发展，座·高元寺剧院已经成为当地文化中心，使原先商业不景气的杉并区恢复了地区活力。

① 日本株式会社ニッセイ基礎研究所：《劇場、音楽堂等の設置・管理に関する実態調査報告書》，2017年3月，第22页。

② 2018年11月，座·高元寺剧院原馆长桑谷哲男先生在笔者调研时提供的数据。

自1997年四家大型公立剧院（新国立剧场、世田谷区公共剧场、静冈县舞台艺术中心、墨田区音乐厅）开业以来，发展剧院“创造力”已经成为公立剧院的共识。从上述两家剧院的情况也可以看出，“指定管理者制度”是“委托管理制度”的进阶，而“指定管理者制度”成功实施的核心是“指定管理者”的“艺术创造力”和“运营管理能力”。对于地方公共团体而言，“指定管理者制度”能否顺利实施，关键在于自治团体的文化观念和政企合作中的制度建设。“公立”与“民营”之间的合作模式、制度规范、监管方式是保障“指定管理者制度”顺利实施的必要条件。此外，如何在提供更多的权益分享的同时激励管理者提供更优质的公共文化服务，需要依赖政府构建合理的评估机制。以东京杉并区为例，区政府通过一年三次的运营评估会与每月一次的例会了解剧院运营情况，而公司每年必须要经过政府专门委员会的考核，得到区政府、剧院、民众的三重认可，才能获得区政府的资助。

“指定管理者制度”以法治的形式，通过引入社会竞争、扩大管理者自主权、以权益分享激励管理者等方式，实现进一步“放权”，促进地域活性化，同时也继续推动了公立剧院行业规范的建立。2012年，日本历史上第一部专门针对剧场活性化发展的法案——《剧场、音乐厅等活性化相关法律》（以下简称《剧场法》）在日本国会通过。法律规定，“地方公共团体，根据地域的特性，为了在该地域振兴现场表演艺术，应实施振兴剧场、音乐堂等事业的必要措施”^①。紧接着，日本文部科学大臣于2013年签署发布《剧场、音乐厅等事业活性化措施相关指针》（以下简称《指针》），对地方剧场运用指定管理者制度提出指导意见：“通过公开招聘选定指定管理者的情况下，为了能够选定合适的人，要充分考虑择优标准和择优方法”，“在通过公开招聘选定指定管理者的情况下，要注意不要因为只重视指定管理费的低廉而忽略了确保和提高事业质量”。^②《剧场法》和《指针》颁布后，日本剧场界人士将公立剧院分为三类：第一类是有创意和创造力、能够培养人才、与地区有密切关系的剧院；第二类是只具备上述三个条件之一的剧院；第三类是以出租场地为主的单一经营型剧院。目前，第一类剧院有16家，第二类剧院有200家，第三类大约有2000家。^③这三类标准成为地方政府评估公立剧场运营效率以及公共财政支出的重要参考标准。

三、对日本公立剧场指定管理者制度的思考

20世纪80年代末，我国掀起了现代剧场建设热潮。进入21世纪后，这股热潮从省级城市扩展到地级和县级市。我国地方政府出资或部分出资建设作为当地公共文化服务设施的地方剧场。当前，这类地方剧场多采用自主经营、委托经营或合股经营的模式。随着PPP模式在我国的逐步推行，引入社会资本的社会化运营模式成为地方剧场经营管理中新的探索方向。不过，当前采用PPP模式的地方剧场建设项目还停留在融资合作建设剧场建筑和空间层面，能够从投资、建设、经营、使用的角度进行一体化规划的合作案例较少。此外，地方剧场推行社会化管理缺少必要的政策法规和制度支撑。总体而言，地方剧场社会化运营和管理仍徘徊在起步阶段。日本地方公共设施的指定管理者制度，虽然是日本文化背景下的产物，但其发展过程中也面临如何转变政府职能、有效引入社会资本、提高地方公共文化服务水平等问题，与我国当前的情况存在一定的共通性。客观分析指定管理者制度在日本公立剧场管

① 日本文化厅：《劇場、音楽堂等の活性化に関する法律》（平成24年法律第49号），2012年6月27日，第1-8页。

② 日本文化厅：《劇場、音楽堂等の事業の活性化のための取組に関する指針》（平成25年文部科学省告示第60号），2013年3月29日，第35-36页。

③ 东京艺术剧场副馆长高萩宏曾参与制定《剧场法》的呼吁和意见讨论工作，他于2018年11月在东京艺术剧场接受笔者采访时提到，日本的公立剧场目前大多属于第三类单一租赁经营型剧场，而第一类和第二类剧场数量较少，政府应当制定公立剧场的分级标准，以对公立剧场进行分类细化扶持和目标管理，推动公立剧场管理能力提升，激发公立剧场的创造力和活力。

理体制改革中的作用，可以为我国探索地方政府所属剧场的社会化运营和管理模式提供一些启示。

（一）构建文化法治环境

日本是推行地方自治制的国家，在推进指定管理者制度的过程中，注重通过法制推动地方文化制度改革的实施。其一，国家立法支持地方文化建设。日本通过《地方自治法》和地域活性化政策实现对地方文化机构的制度支持。其二，改革公益法人制度。日本民法典规定的财团法人为公益性财团法人，即不以营利为目的的企业。公益法人既包括公益社团法人，也包括公益财团法人。而对于一些在民法中无法定位的既不是营利性又不是公益性的“中间法人”，日本颁布特别法加以规范。这解决了指定管理者对象中较难定位的非营利性法人的身份合法化问题。其三，实行公益财团法人社会监督机制法制化。新出台的《公益社团法人及公益财团法人认定法》规定，全国性公益法人的认定机构为内阁府所属的“公益认定委员会”，而地方性公益法人则由各都道府县所属的“审议会”或其他相当的合议制机构来进行认定。此外，按照日本民法典规定，公益财团法人必须设立评议员会议制度，对公益财团法人定期进行评估，以此保障社会对公益财团法人的监督。可见，在构建公共文化设施“公设民营”发展路线的过程中，日本为民营团体构建了一种经营公共文化设施的合法身份，并通过立法建立社会监管机制，从而确保公共文化设施社会化管理过程中，实现政府、设施经营方和社会公众三方的制衡。

PPP模式是公私伙伴关系的简称，是指政府与民间社会资本合作，鼓励社会力量通过融资、参与经营管理等方式参与公共建设。我国在推动PPP模式时，也面临公共文化设施社会化管理的法制保障问题。当前我国主要从财政和发展改革委的角度，推动PPP模式的应用政策的角度推行PPP模式，对PPP模式的应用侧重资本方面，缺乏长效运营的整体思维。要构建PPP模式中的“合作伙伴关系”，需要从民法、税法等角度出发，共同构建公私合作和法治环境，比如简化PPP项目社会资本主体的公益性和免税资格的认定程序，给予PPP项目信贷优惠政策，等等。此外，地方剧场作为公共文化设施，其价值最终体现在提供公共文化服务的质量上，中央和地方政府应以提供优质公共文化服务为最高目标，使社会资本的引入不仅能够减轻政府财政负担，还可以提高剧场经营管理水平，实现长期的良好运营和优质服务。

（二）注重制度创新

从“国家直接管理”到“委托管理制度”到“指定管理者制度”，可以看到日本在公共文化管理体制上的逐步“放权”过程。在促成中央与地方协同发展，促进政治、经济和文化共同发展的过程中，日本一直注重制度创新。借鉴国际流行的公共产品供给的PPP模式，推动“指定管理者制度”，共同提高公共产品的质量和效果。通过公开招聘的方式，地方政府广泛征集包括民营团体在内的具有经营能力的团体，通过竞标选拔经营单位，并将公有设施的使用费纳入经营单位的经营收入中，以激励民营团体的运营，以此达到妥善处理政府与市场的关系，实现政府职能转变的目的。

我国在创新剧场的管理体制时，首先要考虑制度的创新。PPP模式在我国属于新生事物，在推动剧场PPP项目发展的过程中，必然会面临许多新情况和新问题，其中有一些是受我国的特殊国情制约决定的。我国当前在PPP模式的相关政策中，基本沿用了西方对PPP模式的理论解读，而缺少本土化的制度理论建设。我国幅员辽阔，经济发展水平不均衡，PPP模式运用在经济发展水平不同的城市可能产生完全不同的效果。因此，我们只有通过在实践中不断摸索，对PPP模式进行本土化的制度创新，才能够真正因地制宜推动PPP模式的发展。

（三）推动行业标准建设

2012年，在日本剧场行业人员的共同推动下，日本文化厅出台的《剧场、音乐厅等活性化相关法律》（劇場、音楽堂等の活性化に関する法律）。《剧场法》以立法的形式出台了日本剧场的行业标准，它将剧场的创意和创造力、人才的培养以及与地区的密切关系作为衡量剧场活力的重要指标，并强调了公共文化设施建设与地区活力之间的关系。《剧场法》的颁布，使大量以租场经营为主的地方公立剧场实现了从“一座建筑物”到“一个运营机构”的转变。

我国在地方剧场的建设进程中，也存在剧场使用率不高，剧场分布和发展不均，经营管理水平不高，难以实现盈利的情况。剧场行业标准的建立，可以使地方剧场依据自身条件明确定位，并确定发展目标。从座·高元寺剧场建设的经验看，无论是国家运营的剧场，还是民间非营利组织运营的公立剧场，都应当尽可能从剧场设计和规划阶段就加入剧场建设决策中来，以保障建设、管理、使用剧场的一体化。一个充满活力的地方剧场，从建设初期就应按照行业标准和发展目标来考虑设计方案，紧紧抓住地域特色，成为一座有特色、高品质的剧场。

（四）构建有效评估和监管体系

日本公立剧场的评估和监管体系建设主要体现在三方面：一是对既非政府又非市场的公益财团法人和NPO等非营利组织登记和认定程序；二是运营管理主体与投资方的沟通机制；三是退出机制、责任条款和处罚条款。在《公益社团法人及公益财团法人认定法》中，对公益法人的认定标准、公益法人干部人员的薪酬认定标准、公益法人内部设立的监管制度都做出了必要的规定，如规定公益财团法人的公益目的事业的比率必须超过法人全体事业的50%；规定申请公益法人资格的一般法人，需要向业界专业人士而非行政官僚所组成的专门机构进行公益性认定；规定针对公益财团法人必须要设立评议员会议制度等。

评估和监管体系的构建是优胜劣汰，确保公共文化设施运营的关键。我国在推动地方剧场的社会管理时，可以参考日本在对民营机构的公益属性的认定方法，对运营主体的公益性和免税资格进行专业把关。同时，在剧场运营管理和公共服务水平的成效方面，可以参考日本公立剧场的评议员制度，建立第三方评估机制。日本公立剧场的评议员由社会人士构成，一般包括大学教授、行业协会会长、知名演员、音乐评论家等，以保障评议的公正客观性。我国在地方剧场的经营管理中，可以设立由当地艺术家和社会各界人士组成的艺委会或评议会，既对地方剧场的艺术水平、服务品质、社会价值做出评估，也对运营管理者定期做出评估。此外，在政府与民营机构的合作中，应建立政府、社会和运营方之间的沟通机制。如政府和社会出资方代表出席剧场运营方的决策层会议，运营方如期向出资方提交运营业绩报告、月度收支情况、固定资产购置说明，形成监管机制，规范有序地推进政府和社会资本合作经营的地方剧场的良性发展。

（五）合作共赢机制的构建

日本政府在21世纪初引入指定管理者制度，看似为了减少政府财政支出，实际上是为了实现日本21世纪的文化立国目标。在日本发布的《21世纪文化立国方案》中，推动日本地域文化的传承、普及和创造是其主要发展目标之一。也正是基于这一目标，日本地方公共团体和一些致力于地域艺术发展的民间非营利组织可以通力协作，共同推动地域文化的发展。

除了共同的目标和利益，指定管理者制度从以下三个方面促进政府和民营团体的合作。一是延长合作期限。“指定管理者”与政府的合作期限较长，可以获得更大自主权，实现长效目标。二

是赋予收益权。实施指定管理者制度的公立剧场可以获得许可使用权，并把场租作为自己的经营收入，这一规定激发了剧场经营者的积极性。三是引入社会竞争机制。按照地方自治法的规定，民间企业、股份公司、非营利组织及地域居民组织等都可以成为指定管理者。这一规定使得指定管理者的适用范围迅速扩大，政府市场竞争加剧，从而使指定管理者可以实现自我监督，提高自身的经营管理水平。

我国在推动地方剧场社会化管理时，也应建立一种双方互利共赢的长效合作机制，使政府和民营企业都可以从新制度中获益，如双方共同设立十年发展规划、评估标准、地区人才培养目标、地域文化发展计划等。这种合作共赢机制的建立和成熟，也可以促进政府职能转变和执政能力的提升，从而使双方形成良性互动，共同实现地方和国家的文化建设目标。

不过，从日本的指定管理者制度，我们也看到地方公共设施交由民营企业经营管理所带来的一些问题。民营企业的逐利性使其必然要考虑成本和收益，而公共设施的首要目标则是提供公共服务。当营利性目标和公益性目标发生冲突时，就可能产生导向性偏差。在大量公共设施实施“指定管理者制度”之后，日本的一些公共设施出现了服务质量下降的情况，也有一些公共设施因指定管理者出现问题而停止了合作。日本总务省于2009年4月至10月期间对全国70022家实行指定管理者制度的公共设施的调查显示，有672家设施被取消指定。其中，因经营管理问题被取消指定的占51.8%。被取消指定的设施中，50.2%属于市区町村（详见表2）。

表2 日本地方公共设施取消指定管理者的事例及其原因^①

（单位：设施、%）

分类		都道府县		指定都市		市区町村		合计	
运营方面的原因	费用、效果、服务水平验证结果	5	50%	31	77.5%	312	50.2%	348	51.8%
	指定管理者经营困难等								
	指定管理者不履行业务								
	指定管理者的腐败事件								
指定管理者自身方面的原因	指定管理者的合并或解散	2	20%	2	5%	145	23.3%	149	22.2%
设施的重新评估	设施的休止、废止等	3	30%	7	17.5%	163	26.2%	173	25.7%
手续方面的原因	设施重组合并								
	设施的民间转让等								
	重新评估设施的管理方针								
	公募条件不齐全、未选定等								
	为了缔结协定的协商不顺利	0	0%	0	0%	2	0.3%	2	0.3%

^①资料来源：日本总务省行政自治部行政科：《公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果》，2019年10月23日，第10页。

通过对指定管理者制度的分析,我们可以发现这一制度的实施效果依赖于外部的法制环境、行业规范和评估监管制度,也依赖于内部的经营管理水平,是整个行政体系和社会系统综合作用的结果。日本国内对这一制度存在褒贬不一的意见。我认为,相较于委托管理制度而言,指定管理者制度以竞争原理为基础,将社会资本引入公共事业建设,使地方公共团体能够在更大的范围内选择公共设施的投资方和经营方,既减轻了政府财政压力,也使得政府可以做出最优选择,对提升公共文化服务的整体水平,满足居民的多样化需求,促进日本地域活性化,提升艺术创造性和普及性是有所裨益的。

我国在推动现代公共文化服务体系建设的进程中,必然也要追求公共服务设施服务效率的提升。地方剧场在高速建设过程中,已经发展出托管经营、院线式经营、政府自主经营和“场团合一”式经营这四种主要经营模式,在此基础上,如何充分利用社会资本,创新地方剧场与社会资本合作的经营管理模式,实现PPP模式在我国应用的2.0版本,将是未来地方剧场的重要发展方向。日本公立剧场推行“指定管理者制度”的经验,为这一方向提供了一种可供参考的现实依据。

参考文献:

- [1] 芸能文化情報センター. 芸能白書——数字にみる日本の芸能《 2001 》[M]. 东京: 艺协出版部, 2001 : 152 .
- [2] Mio Yachita. Cultural Facility Development in Japan and Its Impact on Cultural Policy, Community, Theatre and Arts Management [M]. The Routledge Companion to Arts Management. Eds. William J. Byrnes, Aleksander Brkic. New York: Routledge, 2019. 14.
- [3] 罗平. 日本公共体育设施运营的指定管理制度及启示 [J]. 上海体育学院学报, 2010 (6) .
- [4] 日本总务省. 指定管理者制度の運用についての発出 [EB/OL]. (2010-12-28) [2020-11-08]. https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei04_01000004.html .
- [5] 欧阳安. 日本公共文化服务体系的构建 [J]. 中外文化交流, 2016 (10) .
- [6] 今川晃. 日本地方自治的基本原则 [J]. 俞祖成, 周石丹, 译. 政治学研究, 2016 (1) .
- [7] 小林真理. 専門家の文化施設 [C] // 伊藤裕夫, 等. 公共劇場の10年. 东京: 美学出版社, 2010 : 212 .

(责任编辑: 相晓燕)

Report on the Development of Chinese Quyi in 2020

WU Wenke, ZHAO Qian, TIAN Li, WANG Jing

(Institute of Quyi, Chinese National Academy of Arts, Beijing 100029)

Abstract: 2020 was a special year in the history of man. The COVID-19 pandemic was a catastrophe for the life and work of everyone in the world. It had a profound impact on the internal and external environment of art production and performance such as Chinese quyi. Yet China didn't slow its pace in its anti-poverty campaign and marched towards a well-off society. Therefore, performance and their online communication about anti-epidemic efforts and the march towards a well-off society became the key of 2020's Chinese quyi. In 2020, progress was made in quyi's participation, culture development, talents, communication, and academic studies, reflecting quyi's humanism, realism, problem-solving abilities, and responsibilities. Yet there were still many old and new problems waiting to be faced, considered, and solved.

Keywords: 2020; Chinese quyi; development; report

An Analysis of the Management Reform of Japanese Provincial Public Theaters: From the Perspective of the "Designated Manager" System

Ma Zhenzhu

(Department of Theatre Management, The Central Academy of Drama, Beijing 102209)

Abstract: Since Japan purposed the "Age of Culture" in 1979, developing and activating local culture have become the goal of Japanese provincial governments. The management reform and transformation of provincial public theaters face challenges including constructing, managing, and administrating local cultural facilities to make full use of them and make them accessible for the public and enabling culture to take root in provincial areas. In the Local Autonomy Act, revised in 2003, the "designated manager system" replaces the "entrusted management system" and activated the management reform of local public theaters and the local culture, reflecting the strategic goal and methodology of Japan's Age of Culture. The designated manager system is the application of the public-private-partnership model in the field of public utility in Japan, providing an example for the social management of Chinese public theaters.

Keywords: Japan; provincial public theaters; PPP Model; designated manager system