

公共文化服务体系建设中财政增量投入的约束条件

——以县级公共图书馆为中心的考察*

傅才武 岳楠

摘要 近十年来,东、中、西部和东北地区的经济社会发展差异带来了文化发展大环境的改变,也带来了图书馆行业绩效水平的变化。观察和分析发现,一方面,全国县级公共图书馆整体上滑入“L型”绩效模式;另一方面,不同区域的县级图书馆的绩效水平呈现出明显差异。基于东、中、西部和东北地区不同的经济社会发展环境,由财政补贴、从业人员、人口基数和GDP等变量所构成的不同组合方式,会导致不同的公共资源绩效水平。计划体制下形成的格式化管理模式出现了不同程度的失效,数十年来一直行之有效的“通过增加公共投入带动业务增长”,即“增人加钱”式的传统管理模式正逐渐失去效率。深化文化领域供给侧结构性改革而不是机制性创新或者技术性改良,已成为优化行业管理、提升单位绩效的根本性政策路径。图5。表6。参考文献25。

关键词 图书馆 公共文化服务体系 文化管理体制 绩效评价 政策设计

分类号 G251

Restrictions on Incremental Financial Investment in the Construction of Modern Public Cultural Service System: Based on Investigations of County Public Libraries

FU Caiwu & YUE Nan

ABSTRACT

The establishment of the goal of building a national public cultural service system in 2015 has set up a clear goal that the state public financial investment should maintain a steady growth. However, through continuous observation of public libraries in county-level, it was found that the traditional management mode of “increase output by increasing public investment” is losing its strength due to the dual constraints of growing institutional costs and the transformation of residents’ cultural consumption patterns. On the whole, the cultural industry has entered an overlapping period of “soft contraction” and structural transformation. The rising disparity between eastern, central, western China and northeastern China in the 21st century combined with different variables such as financial subsidies, employees, population base and

* 本文系国家社会科学基金艺术学重大项目“公共文化服务体系建设和运行中的财政保障标准与保障方式研究”(编号:13ZD04)的研究成果之一。(This article is an outcome of the major project “Study on the Financial Guarantee Standard and Safeguard Method in the Construction and Operation of Public Cultural Service System”(No. 13ZD04) supported by National Social Science Foundation of China.)

通信作者:岳楠,Email: yuenan123@sina.cn, ORCID: 0000-0001-6234-1167 (Correspondence should be addressed to YUE Nan, Email: yuenan123@sina.cn, ORCID: 0000-0001-6234-1167)

GDP affects the performance of public resources in county libraries, leading to ineffectiveness of the format management mode formed under the planning system to varying degrees and “L-type” performance mode in county-level public library. To raise the performance of grass-roots public cultural institutions, it is no longer merely a technical issue of “increasing staff and adding money”, but mainly the issue of deepening the reform of the structural management in the industrial system. At the macro level, it is necessary to go beyond the traditional policy ideas of largely increasing public input to motivate business development and performance improvement, and establish the policy design principles on the premise of “increasing public investment” and “innovation management system”. At the middle level, the grass-roots units of culture should explore the establishment of independent status, improve the corporate governance structure, and transform from “input-driven mode” to “management innovation-driven mode”. At the practical level, the government should further improve the system of purchasing public cultural services by social forces, explore the establishment of a voting mechanism for residents’ consumption of public cultural products, and enlarge the leverage function of the incentive policy which guides the consumer-side to supply-side reform. 5 figs. 6 tabs. 25 refs.

KEY WORDS

Library. Public cultural service system. Cultural management system. Performance evaluation. Policy design.

2018年1月1日,《中华人民共和国公共图书馆法》(以下简称“公共图书馆法”)正式施行,其中第四条规定:“县级以上人民政府应当将公共图书馆事业纳入本级国民经济和社会发展规划,……加大对政府设立的公共图书馆的投入,将所需经费列入本级政府预算,并及时、足额拨付。”国家通过立法规定图书馆的投入,其背后的原因是,公共图书馆或公共文化机构的经费普遍存在短缺,财政投入与实际建设需求不匹配,或者经费效率不高,这似乎是世界性难题。“十五”时期,国家财政对文化事业的投入达到了此前历史最高水平,我国文化基础设施建设有了突破性进展,学界开始关注包括公共图书馆在内的文化事业的经费保障问题^[1]。王林^[2]通过对公共图书馆事业与国民经济协调发展量化分析,指出公共图书馆总投入基数偏低,事业发展出现不平衡。吴洪珺^[3]指出2008年全国县级图书馆人均藏书量仅为0.16册,全国县级图书馆(2444个)馆均购书费8.2万元,31.5%的县级图书馆无购书经费,财政投入不足。万雪芹等^[4]认为经济增长对公共图书馆财

政支出的贡献一直呈快速上升趋势,贡献率不断增大;公共图书馆财政支出对经济增长具有拉动作用,但贡献率不明显。2015年1月,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》,并附《国家基本公共文化服务指导标准(2015—2020年)》。在建设现代公共文化服务体系的大背景下,图书馆的作用得到了社会各界的重视,学者们关注的焦点从增加经费保障向提升管理、提高效率转变。金武刚^[5]对县域公共图书馆总分馆制进行了研究。李国新^[6]通过数据对比提出公共图书馆事业发展出现了“中部洼地”现象。沈光亮^[7]就民间资本合作参与基层图书馆建设模式进行探析。陆和建等^[8]针对基层图书馆的绩效问题,提出了社会化管理全流程监督等对策。胡毅^[9]从资源投入、服务产出和公众受益三个方面对我国公共图书馆服务均等化水平的区域间差异和空间分布格局进行研究,认为我国公共图书馆服务水平从东至西依次递减。周迪^[10]指出我国公共图书馆公平问题的“马太效应”较严重,而效率的“马太效应”则较弱,政府应该重

点解决公共图书馆存在的“长期不公”问题,应精准扶持那些“效率较高但财政补贴收入不高”的地区。傅才武、张伟锋^[11]对我国省域公共图书馆的综合效率、纯技术效率、规模效率进行测算,认为技术效率不足和资源配置拥挤导致我国公共图书馆整体服务效率不高。傅才武、许启彤^[12]通过对5省10个乡镇综合文化站的绩效研究,认为我国基层文化机构正陷入公共资源投入不断增加而绩效却持续下滑的“悖论”,必须重新梳理基层文化单位的改革方向和政策思路。国外学界重视对公共服务区域差异的研究,其主要目的是消除文化贫困和不平等。Zhu^[13]等通过DEA方法检视中英两国关于不同区域公共服务供给的效率,认为中国作为分散提供公共服务的代表,在跨区域资源配置方面还未探索出较优方案,区域内部资源配置更有效;英国财政体系高度集中,跨区域分配效率高,但区域内部资源再分配不优是导致其公共服务效率低的主要原因。Aaberge等^[14]提出根据需求分配公共服务对减少贫困人口、缓和不平等现象有积极帮助。

对于我国图书馆学界而言,2007年启动的公共文化服务体系建设的国家目标开拓了新的实践语境,也由此产生了新的问题域。其中一个重点就是将作为公共文化机构的图书馆的效率放到与外部环境的关系结构中考察,在建设国家公共文化服务体系目标下重新理解公共文化服务均等和效率的内涵,并力图通过探讨公平与效率均衡的理论模型构建优化政府公共管理的理论依据。这确是公共文化服务体系建设的深层逻辑,也是制约当前公共文化服务体系建设的重大问题。胡税根等^[15]指出,规制失灵现象普遍存在,表现为政府在推行公共规制

政策时,经济效率完全不能改善,规制成本超出了规制的收益。遗憾的是,尽管学界已经认识到这一问题的重要性和紧迫性,但对县级公共图书馆的研究仍主要集中在其长期缺乏保障而丧失服务功能及各地总分馆制模式的问题上,并未关注到县级公共图书馆公平与效率间的均衡关系^[16]。本文认为,公共文化服务体系建设中,部分地区现已出现行业单位体制下的政府失灵,出现了行业单位组织架构下指令性公共资源低效率配置、公共文化机构绩效下降以及“机构空转”等现象。同时,随着信息技术的飞速发展,我们已从信息时代走进数据时代,并开始迈向计算时代,信息资源走向全面数字化,知识内容走向富媒体化、智能化,且开放共享^[17]。公众的阅读习惯也随之发生巨大改变,传统的“以馆为中心,以馆藏资源为中心”的公共产品供给模式已难以完全适应公众随时随地获取丰富信息服务的需求。因此部分地区县级公共图书馆处于政府失灵下“机构空转”和信息服务时效性、可获得性弱的双重困境中,表现为公共文化产品供给侧与需求侧之间的结构性裂隙。

1 问题的提出:县级公共图书馆建设中的增量投入^①与绩效均衡

2001—2015年的15年间,与国家扩张型经济社会发展环境相适应,在国家财政大规模投入的推动下,我国公共图书馆事业建设取得了长足进步。从2001年全国2696个公共图书馆增加至2015年的3139个,增加了443个,年均增长率1.09%;全国公共图书馆总藏量由41804万册(件)增长至83844万册(件),年均增长率5.1%;人均图书藏量由0.33册/人上升至0.61

① 本文所指“增量投入”,是基于十多年来国家公共财政对文化部门的投入总量呈现持续性增长,并保持不低于国家财政总支出的增幅。测算显示,全国文化事业费由2001年的70.99亿元上升至2015年682.97亿元,年均增长率17.55%,高于全国财政支出的年均增长率17.27%。相比于沉淀在文化行业系统中的公共资源“存量”,“增量投入”这一概念体现了国家财政管理的动态性过程特征,有利于形成文化财政政策修正或者调整的理论基础。

册/人,年均增速 4.54%^①。

1.1 财政投入推动县图书馆的快速发展

1.1.1 县图书馆的发展速度快于全国公共图书馆的平均发展速度

2001—2015年,县图书馆机构数、总藏量和人均图书藏量的年均增速均高于全国公共图书馆的平均增速。2001—2015年,全国县图书馆从2 228个增加至2 734个,增加了506个,年均增速1.47%,高于全国公共图书馆机构数的年均增速1.09%。2001年全国每个县级行政区约有0.78个县图书馆,到2015年上升至0.96个。全国县图书馆总藏量和人均图书藏量均翻了一番,十五年来年均增速分别达到7.32%、6.71%,高于全国公共图书馆的5.10%、4.54%。

2015年,县均图书馆数最多的是中部地区,平均每个县有1.20个,但人均图书藏量最少,仅有0.19册/人。东部地区平均每个县级行政区域内有0.76个,低于全国平均水平,但年均增长速度最快,达2.02%;东部地区县图书馆总藏量和人均图书藏量优势明显,数量最多,增速也最快。县图书馆仍然处于发展阶段,图书总藏量不高,提供服务的能力有限。2015年,县图书馆数量占全国公共图书馆的87.1%,但总藏量只占46.19%。东、中、西部地区县图书馆人均图书藏量分别为0.38册/人、0.19册/人、0.25册/人,约为东、中、西部公共图书馆人均图书藏量0.80册/人、0.37册/人、0.47册/人的1/2,东北地区约为1/3(见表1和表2)。

表1 2001—2015年县图书馆建设情况

地区	县图书馆数(个)		县均图书馆数 ^② (个/县)		总藏量(万册、万件)		人均图书藏量 ^③ (册/人)	
	2015年	2001—2015 年均增长率 (%)	2015年	2001—2015 年均增长率 (%)	2015年	2001—2015 年均增长率 (%)	2015年	2001—2015 年均增长率 (%)
全国	2 734	1.47	0.96	1.50	38 724	7.32	0.28	6.71
东部	756	1.63	0.76	2.02	20 136	10.21	0.38	8.97
中部	672	1.20	1.20	1.15	6 889	5.11	0.19	4.88
西部	1 050	1.77	0.90	1.16	9 100	5.13	0.25	4.83
东北	256	0.61	0.89	0.66	2 599	5.08	0.24	4.91

① 数据来源:《中国文物统计年鉴》,国家图书馆出版社,2016年。本文的公共图书馆机构数、总藏量数据来自2002—2016年《中国文物统计年鉴》,县级行政区划数来自2002—2016年《中国民政统计年鉴》,人口数来自2002—2016年《中国人口与就业统计年鉴》,相应的指标解释参照年鉴,下文不再重复介绍数据来源。需要说明的是,根据《中共中央、国务院关于促进中部地区崛起的若干意见》《国务院发布关于西部大开发若干政策措施的实施意见》以及党的十六大报告的精神,国家统计局已于2011年将我国的经济区域划分为东部、中部、西部和东北四大地区。考虑到区域社会发展状况对公共文化服务水平的影响较大,本文依照此类划分进行县级公共图书馆(以下简称“县图书馆”)的区域研究,具体如下:东部地区包括北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南10个省(市),中部地区包括山西、安徽、江西、河南、湖北、湖南6个省,西部地区包括内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆12个省(市、自治区),东北地区包括辽宁、吉林、黑龙江3个省。

② 县均图书馆数=县图书馆数量/县级区划数。

③ 人均图书藏量=县图书馆藏量/各区域人口总数。由于县图书馆可服务范围覆盖整个区域,故县图书馆人均图书藏量计算的分母是各区域人口数,而非各区域县人口数。本文人均图书藏量计算均采用各区域人口数为基数。例如:全国县图书馆人均图书藏量=当年全国县图书馆图书藏量/当年全国年末常住人口数。

表 2 2001—2015 年全国公共图书馆建设情况

地区	全国公共图书馆数(个)			总藏量(万册、万件)			人均图书藏量(册/人)	
	2015 年	2001—2015 年均增长率 (%)	2015 年 县级占比 (%)	2015 年	2001—2015 年均增长率 (%)	2015 年 县级占比 (%)	2015 年	2001—2015 年均增长率 (%)
全国	3 139	1.09	87.10	83 844	5.10	46.19	0.61	4.54
东部	871	0.75	86.80	41 967	6.05	47.98	0.80	4.87
中部	769	1.07	87.39	13 679	4.43	50.36	0.37	4.20
西部	1 196	1.57	87.79	17 348	4.54	52.46	0.47	4.24
东北	302	0.36	84.77	7 331	3.91	35.45	0.67	3.74

1.1.2 县图书馆业务发展与公共投入增长之间的匹配分析

第一,总体上,县图书馆财政支出与业务发展紧密相关。2001—2015 年,全国县图书馆的总支出与流通人次、书刊外借册次之间,购书费与总藏量和人均藏量之间,基本支出与从业人员数之间,都呈现正向关系,相关系数接近 1,且变化过程高度相似^①。

第二,在不同地区,县图书馆财政支出对业务发展的影响存在明显差异。2001—2015 年,

东部和西部地区县图书馆各项支出与流通人次、书刊外借册次、从业人员数、藏量间的相关系数均超过 0.9,说明东部和西部地区县图书馆随着支出的增长而逐步发展;但中部地区财政支出与从业人员数间的变化过程相似度较低,总支出与从业人员数间的相关系数为 0.54,基本支出与从业人员数间的相关系数仅为 0.52;东北地区县图书馆的从业人员数没有随财力投入的增加而发生变化,其他业务的发展与财力投入的匹配值也相对较低(见表 3)。

表 3 2001—2015 年各区域县图书馆业务发展与公共投入间的相关系数^②

地区	相关系数	总支出			购书费		基本支出
		流通人次	书刊外借册次	从业人员数	总藏量	人均藏量	从业人员数
全国		0.99	0.97	0.93	0.98	0.98	0.94
东部		0.99	0.98	0.91	0.98	0.98	0.93
中部		0.93	0.85	0.54	0.97	0.97	0.52
西部		0.95	0.94	0.96	0.97	0.97	0.97
东北		0.77	0.68	0.01	0.96	0.96	0.01

① 此处用皮尔森相关系数来体现县级公共图书馆业务发展与总支出、购书费和基本支出间的匹配性(相关性)。相关系数介于 0 和 1 之间,越接近 1,表示两个变量间线性关系越紧密,越小表示相关程度越差。例如:全国、东部、中部、西部、东北地区县级公共图书馆总支出与流通人次间的相关系数分别是 0.99、0.99、0.93、0.95、0.77,说明整体来看,2001—2015 年县级公共图书馆总支出与流通人次间的相关性较强,但各地区相关性有差异,东北地区相对较弱。

② 计算县图书馆的总支出与流通人次、书刊外借册次、从业人员数间的相关系数,购书费与总藏量、人均藏量间的相关系数,基本支出与从业人员数间的相关系数,作为县图书馆业务发展与公共投入间的匹配值。

1.2 2001—2015年县图书馆的“L型”绩效模型

为深入分析县图书馆的绩效变化情况,我们建立了公共图书馆绩效评价指标体系,通过加权量化评分法对2001—2015年公共图书馆进行分年分区域绩效评价^①。由于绩效评价的时间跨度较大,官方统计指标的口径有所变化,故

选取几个内涵没有变化的核心指标来构建公共图书馆绩效评价指标体系,用人均、馆均等数据以体现绩效评价的公平性^②。评价对象除东、中、西和东北地区外,还加入2001—2015年全国平均数据(与指标体系对应的人均、馆均数据)进行对比研究(见表4)。

表4 公共图书馆绩效评价指标体系

项目	一级指标	一级指标权重(%)	二级指标	二级指标权重(%)	指标计算方法
投入	财力投入	40.48	馆均支出合计(万元/馆)	100.00	支出合计/机构数
	基础条件	59.52	人均阅览室坐席数(个/万人)	33.07	阅览室坐席数/年末人口数
			人均藏量(册/人)	66.93	总藏量/年末人口数
产出	公共服务	61.56	每百人前往公共图书馆人次(人次/百人)	100.00	总流通人次/年末人口数
	社会教育	38.44	馆均组织各类活动个数(个/馆)	37.37	组织各类活动(讲座、展览、培训)次数/机构数
			馆均参与活动人次(人次/个)	62.63	活动参加人次/机构数

说明:该指标体系的权重是基于2015年武汉大学国家文化发展研究院约请图书馆从业者、图书馆研究领域的专家学者对公共图书馆绩效评价指标体系权重打分的基础上整理而得。

1.2.1 县图书馆的公共投入与产出之间出现明显落差

第一,全国财政投入普遍增长,但东部增长快,绝对数大。2001—2015年,全国县图书馆投入水平稳步增长,2001年国家财政共投入4.19亿元,2015年达到51.01亿元,年均增长19.55%;馆均财政投入2001年为18.79万元,2015年为186.59万元,年均增长17.82%。但中部、西部、东北地区与东部地区财政投入水平的差距不断加大。2001年东、中、西部和东北地区馆均财政投入分别为29.29万元、13.64万

元、13.71万元和22.07万元;2015年东、中、西部和东北地区馆均财政投入分别为370.78万元、106.97万元、114.99万元和141.4万元;十五年间,东、中、西部和东北地区馆均财政投入年均增长率分别为19.88%、15.85%、16.4%和14.19%。

第二,县图书馆的产出有升有降,总体发展趋势不稳定。对于任何机构来说,有投入则必有产出。但对公共图书馆来说,由于存在社会效益的边界难以界定和产品影响效果的后显性特征,如何计算“产出”是一道难题。因此,我们

① 分级加权求和计算出投入、产出得分,产出/投入为绩效得分。

② 本文公共图书馆2001—2015年各年支出合计数、阅览室坐席数、书刊外借册次、组织各类活动数(讲座、展览、培训)、活动参加人次数据来自2002—2016年《中国文化文物统计年鉴》。其中2005年福建省的县图书馆“为读者举办各种活动数量”显示为182544个,远高于当年其他30个省的所有县图书馆活动总数46694个,我们认为这是讹误所致,故用福建省2004年县图书馆“为读者举办各种活动数”458个代替。

需要对照国家设立公共图书馆的基本目标来分析。通过归纳整理“公共图书馆法”和各地图书馆管理规章^①,我们认为,公共图书馆的主要职能体现为保存人类文化(智慧)遗产,实施社会教育,传递科学情报,开发智力资源和提供文化娱乐这五大目标。从实践层面看,公共图书馆这五大功能的实现,主要体现为能够吸引尽可能多的读者走进图书馆和利用图书馆,因此,我们设定公共图书馆的绩效主要体现为流通人次和社会教育活动的数量,具体归纳为每百人前往公共图书馆的人次(人次/百人)、馆均组织各类活动的个数(个/馆)、馆均参与活动的人次(人次/个)三个指标。

为便于从技术上进行比较,需要对2001—2015年全国县图书馆各区域分年份的指标数据进行标准化处理,引入加权量化评分法,将指标

数据标准化后分级加权求和计算投入、产出得分,从而计算绩效。采用2015年东部地区县图书馆各指标数据作为2001—2015年全国县图书馆及四大地区(东、中、西、东北)县图书馆指标数据标准化的基数,各地区各年数据(包括各年全国数据)对应除以2015年东部地区县图书馆指标数据进行数据标准化,标准化后的数据加权求和得到2001—2015年各地区县图书馆(包括全国)各年投入得分、产出得分,产出/投入即为县图书馆的绩效。

计算结果表明,2001到2015年的十五年间,县图书馆的投入持续稳步增长,但四大地区均存在部分时段(2004—2010)产出得分下降的情况。截至2015年,只有东部地区产出得分相比2001年提升显著,其他三个地区产出得分增幅相对较小,且波动较大,2010年起缓慢上升(见图1)。

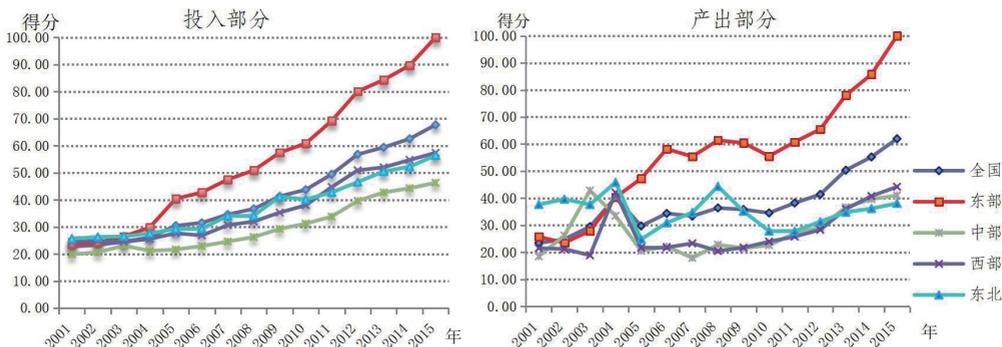


图1 2001—2015年全国及各区域县图书馆投入、产出情况对比

1.2.2 县图书馆的绩效呈现“L型”模型

计算表明,2001—2015年间,县图书馆的投

入增加显著,产出整体呈上升趋势,但绩效情况却波动较大,整体呈下降态势,且各地区县图书

^① 根据《中华人民共和国公共图书馆法》第一条“保障公民基本文化权益,提高公民科学文化素质和社会文明程度,传承人类文明,坚定文化自信”;第二条“收集、整理、保存文献信息并提供查询、借阅及相关服务,开展社会教育”;第三十三条“公共图书馆应当免费向社会公众提供下列服务:文献信息查询、借阅,阅览室、自习室等公共空间设施场地开放,公益性讲座、阅读推广、培训、展览,国家规定的其他免费服务项目”;《北京市图书馆条例》,政府设立公共图书馆及其他各类图书馆的目标在于“积累和传播有益于提高民族素质、有益于经济发展和进步的先进文化科学知识,丰富人民群众的精神生活”;《广州市公共图书馆条例》规定,公共图书馆应当为公众提供下列基本服务:文献信息资源的阅览、外借、查询、参考咨询等服务;政府信息公开的查询服务;开展全民阅读推广活动和信息素养教育,举办公益讲座、展览、培训等社会教育活动,为公众终身学习提供条件和支持;提供学习、交流和相关公共文化活动的空间、平台;为公众提供专题信息服务;为国家机关决策提供信息服务;为开展地方文献与地方历史文化研究提供服务;其他基本服务。

馆绩效差别不大。2001—2004年县图书馆绩效有显著提升,但2008—2015年各县公共图书馆绩效基本处于下降通道上,从2010年起,县图书

馆的绩效基本稳定在0.6—1.0之间,呈现出十分明显的“L型”发展轨迹(见图2)。

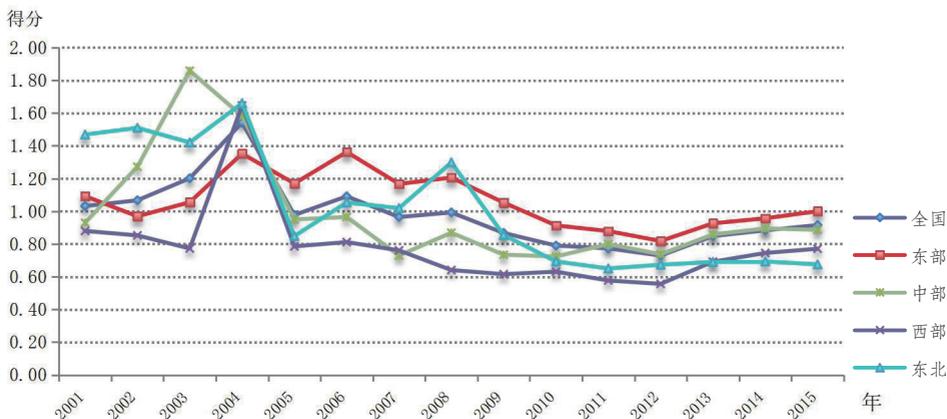


图2 2001—2015年县图书馆绩效情况

为了验证“L型”到底是县图书馆的独特现象,还是全国公共图书馆整体绩效的变化规律,我们又对全国公共图书馆的情况进行了计算。

2001—2015年全国公共图书馆投入得分逐年提升,效果明显;产出部分整体呈现出增加趋势,但略有波动。整体来看,全国公共图书馆投

入部分增速相对平稳,产出得分分别在2004—2005年、2008—2010年间略有下降,但2010年后全国公共图书馆产出开始平稳增加。其中,东部地区无论是投入、产出还是增速方面,都呈现显著优势;中部和西部地区较为落后(见图3)。

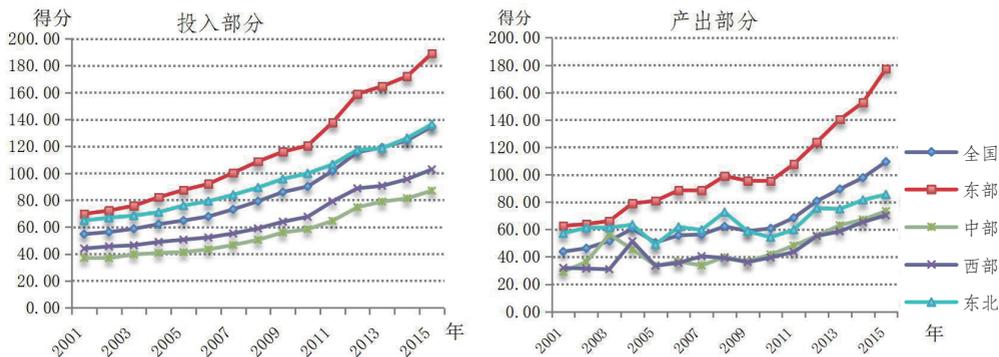


图3 2001—2015年全国公共图书馆投入、产出情况

计算结果表明,并非只有县图书馆的绩效处于下行通道上,全国公共图书馆的绩效同样处于“L型”走势(见图4),2003—2004年达到

一个较高的峰值后一直缓慢下降,2012年起略有提升,县图书馆的发展轨迹与全国公共图书馆的发展大体同步。县图书馆绩效对全国公共

图书馆绩效贡献率基本稳定在 1 以上,说明县图书馆的绩效还略高于全国公共图书馆整体绩效。



图 4 2001—2015 年全国公共图书馆绩效及县图书馆绩效贡献情况^①

2 影响县图书馆绩效的原因:假设与验证

图书馆是公共文化服务机构,中外学界都将其流通人次作为测试图书馆效率的最重要指标。我们假定影响流通人次的因素主要有图书馆的从业人数、财政补贴、地区年末常住人口基数、地区 GDP 以及公众到达图书馆的便利性这五个因素。从业人员的数量无疑是任何机构的效率的决定性因素,财政补贴的多少可能会影响图书馆的藏量和运行保障水平,常住人口基数及地区 GDP 可能会影响图书馆的总需求量和需求强度。由于县图书馆数量多,其便利性涉及环境、交通、停车场面积等多方面复杂因素,极难测量;且区县级行政区域面积相对较小,县图书馆基本处于“半小时公共文化服务圈”内,由此在进行东、中、西部与东北地区的区域绩效比较过程中,我们假定所有县图书馆的便利性大体相同,因此下文对影响县图书馆绩效原因的分析就不再考量县图书馆的便利性。同时,我们假定,相比较于县图书馆从业人

员数、财政补贴、地区年末常住人口数、地区 GDP 这四个主要因素,其他因素对县图书馆流通人次的影响相对较小,可以忽略。据此,将县图书馆从业人员数 ($\log cyry$)、财政补贴 ($\log czbt$)、地区年末常住人口数 ($\log rk$)、GDP ($\log gdp$) 作为自变量,将县图书馆流通人次 ($\log ltrc$) 作为因变量,利用多元线性回归方法,分别按照东、中、西、东北四个地区进行分析,探究各地区影响县图书馆绩效的内在原因。

2.1 县图书馆流通人次的影响因素分析

整体来看,2001—2015 年县图书馆的流通人次主要随着常住人口数的增加而增加,其次受从业人数数的正向影响,且与 GDP 和财政补贴等经济增长并无直接正向关系,这说明县图书馆的发展与社会经济的发展之间关联不紧密,机构自成一体,自我运行。

测算结果表明,财政补贴的增长对各区域县图书馆流通人次的增加有微弱的正向影响;从业人数对中部和西部地区县图书馆流通人次增加的正向影响明显;年末常住人口数对中

^① 说明:为了探讨县图书馆与全国公共图书馆行业发展之间的关系,我们将两者的总体数据进行了比较。因为 2001—2015 年全国公共图书馆和县图书馆数据标准化的基数都是 2015 年东部地区县图书馆的指标数据,且投入、产出和绩效的计算方法相同,因此全国公共图书馆和县图书馆投入、产出和绩效结果间具有可比性。本文所指的县图书馆的绩效贡献率即为县图书馆绩效值与全国公共图书馆绩效值的比值,理解为县图书馆在全国公共图书馆行业中的地位。比值越大,则表明县图书馆对全国公共图书馆的影响越大,地位越高,反之亦然。

部地区县图书馆流通人次的影响显著,人口数量增加,流通人次增加;但社会经济发展的重要指标 GDP 的变化对流通人次并无直接正向影响(见表 5)。

表 5 县图书馆流通人次影响因素分析

地区	变量 年末常住 人口数 (logrk)	GDP (loggdp)	财政补贴 (logczbt)	从业人员数 (logcyry)	常数项	R ²	时间段
全国	32.492*** (2.973)	-1.323*** (0.185)	—	4.500*** (0.569)	-402.839** (37.530)	0.995	2001— 2015 年
东部	—	—	0.533*** (0.031)	0.196*** (0.047)	—	0.983	
中部	13.662*** (2.660)	—	0.157*** (0.041)	4.929*** (1.315)	-180.983*** (30.456)	0.953	
西部	—	-0.858*** (0.294)	0.725*** (0.260)	3.422* (1.781)	-31.706** (15.058)	0.890	
东北	—	-0.589** (0.232)	0.699*** (0.205)	0.600*** (0.047)	—	0.788	

说明:括号内表示标准误,***、**、* 分别代表在 1%、5%、10% 的显著水平上显著。表中年末常住人口数、GDP、财政补贴和从业人员数对应的数据为自变量和因变量多元回归时的回归系数(回归方程见下文),括号内数据为自变量的 P 值。为保证多元回归方程协整,对西部地区图书馆流通人次进行多元回归分析时,自变量涉及的 GDP 数据为人均 GDP 取对数后的值,其他多元回归方程采用 GDP 的对数。

2.1.1 财政投入对东部县图书馆的流通人次具有弱影响

从《中国文化文物统计年鉴》中析出 2001—2015 年北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南 10 个东部省(市)的县图书馆数据,对四个影响因素和流通人次进行多元线性回归分析,通过协整检验的方程如下:

$$\text{logltrc} = 0.53 * \text{logczbt} + 0.20 * \text{logcyry}$$

长期来看,东部地区县图书馆财政补贴对流通人次的弹性为 0.53,从业人员数是 0.20,说明东部地区县图书馆流通人次的增长受到财政补贴和从业人员增加的正向影响,但影响力度不大。

2.1.2 年末常住人口数和从业人员数对中部县图书馆的流通人次具有强影响

从《中国文化文物统计年鉴》中析出 2001—2015 年山西、安徽、江西、河南、湖北、湖南 6 个中部省份的县图书馆的相关数据进行多元线性

回归分析,得到协整关系方程如下:

$$\text{logltrc} = 4.93 * \text{logcyry} + 0.16 * \text{logczbt} + 13.66 * \text{logrk} - 180.98$$

结果显示:2001—2015 年中部地区县图书馆从业人员数对县图书馆流通人次的弹性为 4.93,财政补贴是 0.16,常住人口数是 13.66,说明长期来看,中部地区县图书馆流通人次的增长主要是受人口增多的影响,其次是受县图书馆从业人员数增加的影响,财政补贴的正向影响很小。

2.1.3 从业人员数对西部县图书馆的流通人次具有较强影响

从《中国文化文物统计年鉴》中析出 2001—2015 年内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆 12 个西部省(市、自治区)的县图书馆的相关数据进行回归分析,得到协整关系方程如下:

$$\logltrc = 3.42 * \logcyry + 0.73 * \logczbt - 0.86 * \logrjgdp \textcircled{1} - 31.71$$

结果显示:西部地区县图书馆从业人员数对流通人次的弹性为 3.42,影响最大。其次是财政补贴,影响系数是 0.73,人均 GDP 是 -0.86,说明流通人次的增长主要是由于从业人员数的增多,财政补贴对其影响较小。

2.1.4 从业人员数和财政补贴对东北地区县图书馆的流通人次仅仅具有弱影响

从《中国文化文物统计年鉴》中析出 2001—2015 年东北地区辽宁、吉林、黑龙江三个省的县图书馆的相关数据进行回归分析,得到协整关系方程如下:

$$\logltrc = 0.70 * \logczbt + 0.60 * \logcyry - 0.59 * \loggdgdp$$

结果显示:东北地区县图书馆财政补贴和从业人员数对县图书馆流通人次的弹性分别为 0.70 和 0.60,GDP 是 -0.59,说明流通人次的增长受财政补贴和从业人员数增加的正向影响,但影响力度不大。

2.2 比较分析:影响县图书馆绩效的主要因素

2.2.1 财政补贴相对于年末常住人口数和从业人员数变量,影响并不显著

2001—2015 年的相关数据分析结果显示,尽管县图书馆从业人员数、财政补贴等变量与流通人次之间存在长期稳定影响关系,但就全国县图书馆整体来看,并不存在包括财政补贴在内的稳定的协整方程。这说明,从长期来看,财政补贴的增长对县图书馆流通人次的变化没有直接影响。相反,流通人次的变化受区域年末常住人口数、从业人员数的影响更明显一些,而财政投入的影响并不显著。协整关系方程如下:

$$\logltrc = 4.50 * \logcyry + 32.49 * \logrk - 1.32 * \loggdgdp - 402.84 \textcircled{2}$$

年末常住人口数对县图书馆流通人次的弹性是 32.49,从业人员数为 4.50,GDP 是 -1.32,说明县图书馆流通人次的增长与人口增加存在较强的正向关系,与县域经济的发展水平没有明显的联系。

2.2.2 与县级博物馆的对比分析表明,财政补贴同样不是最重要的影响因素

为检验县图书馆流通的影响因素,我们从《中国文化文物统计年鉴》中析出全国县级博物馆 2001—2015 年的数据进行参观人次影响因素分析,也发现财政补贴的增加并没有带来县级博物馆参观人次的增加,但是地区经济发展、从业人员数和陈列展览数对县级博物馆参观人次的提升有正向的积极作用。协整关系方程如下:

$$\logcgrc = 0.59 * \logclzl + 1.77 * \logcyry - 1.26 * \logczbt + 2.22 * \logrjgdp \textcircled{3}$$

经济的发展(\logrjgdp)和县级博物馆从业人员数(\logcyry)的变化对县级博物馆参观人次的正向弹性系数分别为 2.22 和 1.77,相对其他指标的正向影响较明显;陈列展览(\logclzl)的影响系数是 0.59,影响较弱;财政补贴(\logczbt)对县级博物馆参观人次的弹性是 -1.26。从长远看,增加县级博物馆的财政补贴并不能带来直接的参观人次的增长。

3 基本结论与原因分析

3.1 基本结论

3.1.1 一直行之有效的“财政供给—业务发展”模式作为文化行业主流管理模式遭遇“绩效瓶颈”

新中国成立以来,我国公共图书馆行业实行的是在政府主导下通过不断增加投入(财政增量)以带动图书馆业务发展的管理模式。从

① 此处采用人均 GDP(\logrjgdp)以满足多元线性回归的协整要求。

② 线性回归结果见表 5 中县图书馆流通人次全国的回归结果。

③ 此处采用人均 GDP(\logrjgdp)以满足多元线性回归的协整要求。

1997到2015年,国家财政对县图书馆共投入340.65亿元,年均增速17.41%;带动县图书馆的总藏量从1997年的13386万册增长至2015年的38724万册,年均增速6.08%;带动教育培训讲座等活动次数由1997年的17701次增长至2015年的73459次,年均增速8.23%;县图书馆实际使用面积从1997年的251.70万平方米增长至2015年的437.07万平方米,年均增速3.11%。总之,在“行业—单位”的体制结构下^[18],财政投入年均增速17.41%,带动了图书馆业务的持续发展。

但数据表明,进入2003—2004年度,全国县图书馆绩效达到峰值后一直缓慢下降,尽管财政投入仍然不断增长,但“产出”却无法实现同步提升,2009年后县图书馆行业绩效一直低于1,投入增速快于产出增速。傅才武、张伟锋通过引入多种DEA的CCR和BCC模型对我国省域公共图书馆的综合效率、纯技术效率、规模效率进行了测算及分析,结果表明,2011—2015年我国公共图书馆综合效率不高,且持续降低^[11]。其主要原因是技术管理水平不足和资源配置拥挤,具体表现为规模效率一直稳定在较高水平,但纯技术效率一直在降低,可见导致综合效率不高且持续下降的原因并不是投入规模不足,而在于技术管理水平不足;同时发现过半数省份呈现出资源配置“拥挤”现象,改革传统图书馆管理制度的紧迫性要先于增加公共投入的要求^[11]。这也从一个侧面解释了县图书馆绩效对财政补贴不敏感的深层原因。

2001—2015年的数据回归分析结果表明,财政的增量投入与县图书馆的绩效提升之间,已经难以形成稳定的正相关关系。全国县图书馆的回归模型说明财政补贴的增加并不能带来流通人次的增加,没有形成正向稳定的关系模式。

3.1.2 影响县图书馆绩效的因素比较复杂,在不同环境下影响公共图书馆绩效的是各变量的不同组合方式

东、中、西部和东北地区,在不同的经济社会发展环境下,影响绩效的主因素及其组合方

式存在明显差异(见表5、表6)。图书馆流通人次(\logltre)和书刊文献外借册次(\logwjcc)是人们评价图书馆绩效的最重要的两个指标。我们同样对2001—2015年县图书馆书刊文献外借册次及相关数据进行多元线性回归分析,结果显示,影响书刊外借册次的因素主要有图书馆从业人员数、财政补贴、地区年末常住人口数、地区GDP以及公众到达图书馆的便利性这五个因素,同样假设所有县图书馆的便利性大体相同,且相比县图书馆从业人员数、财政补贴、地区年末常住人口数、地区GDP这四个主要因素,其他因素对县图书馆流通人次的影响相对较小,可以忽略。结果表明:长期来看,县图书馆的书刊外借册次(\logwjcc)主要随着人口基数的增加而增加,年末常住人口数(\logrk)的弹性系数为38.92;从业人员数(\logcyry)也对其有着正向的积极影响,弹性系数为5.48;但书刊外借册次并未表现出与经济发展(\loggdg)、财政补贴(\logczbt)的正向直接关联(见表6)。

(1)东部地区财政补贴对县图书馆书刊外借册次的弹性为0.65,对从业人员数的弹性是-0.60,说明东部地区书刊外借册次的增长受财政补贴正向影响,但力度不大,而从业人员数则表现为冗余。

(2)中部地区县图书馆财政补贴对县图书馆书刊外借册次的弹性为1.74,对常住人口数的弹性是0.46,对GDP的弹性是-1.68,说明中部地区书刊外借册次的增长主要是受到财政补贴增加的影响,其次是中部地区人口数的增多,但图书馆的发展与区域经济发展进程的联系不紧密。

(3)西部地区常住人口数对县图书馆书刊外借册次的弹性为10.28,影响最大;其次是县图书馆从业人员数,弹性为3.86;财政补贴影响较小,系数为0.44;GDP是-0.75。说明西部地区县图书馆书刊外借册次的增长主要是由于地区人口数和从业人员数的增多,财政补贴对其影响较小,图书馆的发展与区域经济发展水平的关系不大。

(4)东北地区县图书馆财政补贴相对书刊外

表6 县图书馆书刊外借册次影响因素分析

自变量 地区	年末常住 人口数(logrk)	GDP (loggdp)	财政补贴 (logczbt)	从业人员数 (logcyry)	常数项	R ²	时间段
全国	38.921 *** (5.103)	-1.800 *** (0.317)	—	5.483 *** (0.977)	-482.900 *** (64.423)	0.981	2001— 2015年
东部	—	—	0.645 *** (0.101)	-0.597 * (0.423)	5.550 ** (2.596)	0.973	
中部	0.461 *** (0.055)	-1.684 *** (0.418)	1.740 *** (0.364)	—	—	0.830	
西部	10.280 ** (4.616)	-0.746 *** (0.238)	0.440 ** (0.219)	3.862 ** (1.438)	-132.218 ** (49.022)	0.910	
东北	-24.347 ** (9.254)	—	0.458 *** (0.132)	—	227.902 ** (84.470)	0.666	

说明:括号内表示标准误,***、**、*分别代表在1%、5%、10%的显著水平上显著。

借册次的弹性为0.46,常住人口数对县图书馆书刊外借册次的弹性为-24.35,说明东北地区县图书馆财政补贴的增多可以提高书刊外借的册次,但影响较弱。同时,东北地区人口数的增减并未影响到书刊的外借册次。

3.1.3 县图书馆存在“机构空转”现象^①[19],发展路径“内敛化”

2001—2015年是我国县域经济快速增长时期,但对县图书馆流通人次和书刊外借册次的回归分析表明,流通人次的增长、书刊外借册次的变化与县域经济的发展没有形成正向的影响

关系,县图书馆的发展一定程度上脱离了经济社会发展的大环境而主要依靠政府不断增长的公共投入自我运行,并且在绩效不断下降的情况下显示出“机构空转”现象,基层文化单位形成一种“向上承接资源、资源系统内循环、管理向内用力”的内敛化管理结构。

“机构空转”导致基层文化机构的重要性日益下降,发展潜力受损。计算结果表明,2001—2015年,县图书馆的投入对全国公共图书馆行业投入的贡献率介于0.3—0.6之间,虽然各地的投入贡献不同,但15年来一直处于稳定状

① “机构空转”指文化单位的机构的自我封闭性运行。在单位运行的过程中,可能与行业系统之外的外部环境很少发生联系,甚至可以不发生联系,形成一种依靠行业系统的自有资源实现自我供给的管理运行体制。财政部财政科学研究所所长刘尚希在“2015中国改革论坛”上提出“改革空转”等概念,都是大体反映出同一现象。刘尚希认为,“改革空转”像“在冰上开车”,“轮子在转,车不往前走,出现了改革打滑、空转的现象”。中国艺术研究院王列生研究员也提出了“体制空转”概念(参见王列生:《文化建设警惕“体制空转”》,《党政干部参考》,2014年第18期)。武汉大学国家文化发展研究院分别于2012年和2016年在全国组织了两次乡镇综合文化站“驻站”调研(2012年选取了62个文化站,2016年选取了53个文化站),调研员全部入驻文化站进行了持续30天的观察记录。观察发现,站均每日访问人次由2012年的22人次减少为2016年的15人次。2012年日均访问量达50人次以上的文化站有9个,占调研文化站的14.5%;而2016年日均访问量在50人次以上的仅有4个,仅占7.5%,66.7%的文化站日均访问量低于2012年的均值,其中47.1%的文化站日均访问量低于5人次。这种情况表明,部分文化站出现封闭性“机构空转”(参见《我国乡镇综合文化站发展现状调查报告——基于全国20省54乡镇文化站的调查》,武汉大学国家文化发展研究院课题组,2016年12月)。

态。而县图书馆的总产出对全国图书馆行业的贡献率波动相对较大,2004年中部、西部和东北地区县图书馆产出对中部、西部和东北地区公共图书馆行业的影响力达到最大,产出贡献率介于0.72—0.82之间;东部地区在2006年达到最大,产出贡献率为0.66,此后在2012年降到最低,稳定在0.55上下。2012年后,在全国公

共图书馆行业总体绩效缓慢上行的态势下,县图书馆的重要性的影响力仍然在下降,这说明县图书馆在全国公共图书馆行业中的重要性越来越弱(见图5),县图书馆的发展路径被锁定在一个“下行通道”上,不得不面对日益边缘化的困境^①。



图5 2001—2015年各区域县图书馆投入、产出贡献率情况

3.1.4 文化行业的“软收缩”态势难以支撑传统的供给侧扩张型财政政策

县图书馆“机构空转”、重要性下降、发展预期不乐观等一定程度上反映出传统文化行业的“软收缩”状态。相比于物质生产部门的绝对产能过剩和增长失速,我国文化行业仍然呈现持续增长的基本态势,是国家经济社会发展中的亮点。但这一发展过程中也潜藏着一些悄然面临的挑战。与一些物质生产领域的“硬收缩”态势不同,文化领域呈现出“软收缩”的发展态势,主要体现为公共文化绩效逐渐被锁定在下行通道上,文化产业增速下降,基层文化机构“空转”,尽管绝对值仍有增长,但整体上已呈现出一种低效率的轮回。从县图书馆绩效的变化情况看,2003—2004年县图书馆出现了绩效峰值,随后快速下滑。2012年起绩效略有回升,但相比2008年以前始终处于较低水平且稳定在0.6—1.0之间。纵观全国公共图书馆的绩效变

化情况,与县图书馆相似,在2003—2004年出现绩效峰值后,即开始下降,并稳定在0.6—1.0之间。这说明不断增长的增量投入并没有使图书馆行业绩效随之提升,相反进入绩效“瓶颈”,并难以突破。即使是被社会普遍看好的文化产业部门,也已然初现“拐点”。2016—2017年,文化产业“逆势上扬”的预期遭遇“增长缓滞”的现实,2009年文化及相关产业增加值增长22.6%,2010年达到25.8%,但从2013年开始,文化产业的增速下行到11%左右,作为“国民经济支柱性产业”重点培育的文化产业增长态势有些差强人意^[20]。

武汉大学课题组及多位学者观察到的基层文化单位“机构空转”现象,是长期以来供给侧扩张性财政、体制改革相对滞后与文化科技变迁三者综合作用的结果。一方面,数字信息技术的发展推动了居民知识生产和信息消费方式的变化,图书馆的重要性普遍下降;另一方面,

① 本段投入、产出贡献率分别指上文计算的县图书馆投入、产出得分与全国公共图书馆投入、产出得分的比值。具体解释详见图4说明。

在居民对公共文化产品和服务不认同的环境下,基层文化单位仍然得到来自行业系统源源不断的财政和其他公共资源注入,维持自我运行和自我循环,日益形成一种“内敛型”管理模式,与经济社会发展的要求和居民文化消费的变化节奏不相衔接,机构空转就在所难免。基层文化单位“绩效瓶颈”的出现和“软收缩”态势的日益显性化,使基于行业系统的供给侧财政投入模式迎面撞上作为公共政策基础的“财政投入绩效”这一合法性命题,绩效问题与社会大环境“软收缩”纠缠在一起,使现代公共文化服务体系面临着十分复杂的局面。但有一点是明确的,那就是传统文化行业的“软收缩”态势已然难以支撑“增人加钱给业务”的传统增量投入政策模型。

3.2 原因分析

对于公共文化政策而言,政策实施的对象不外乎图书馆的读者和图书馆这一机构本身。县图书馆的绩效一方面要受到读者个体的主观能动性的影响和制约(如文盲不会进入图书馆读书),另一方面,图书馆本身要受到国家政策(制度)所具有的激励机制的影响。因此,我们从主体性(读者积极性)和制度性(激励机制)两个方面来探讨“绩效瓶颈”出现的深层次原因。

3.2.1 主体性原因:居民文化消费意愿的形成与实现,本身是一个多因素综合作用的过程,单纯增加公共投入只能发挥有限作用

国外的经验能够为我国提供借鉴。居民参与艺术文化的积极性和公共文化场馆的利用效率问题,也一直是欧美发达国家关注的重要课题。1980年代以来,一些欧美发达国家实施了

一系列有关影响公众艺术文化参与积极性的调查。美国从1982年以来共实施了五次“公众参与艺术调查”,这项调查对美国18岁以上公民艺术活动参与情况以及非艺术休闲活动参与情况进行跟踪调查。英国在2005年实施了“英国文化参与调查”,该项调查是一项住户调查,旨在考察16岁及以上成年人和5—15岁的孩子在艺术、博物馆和美术馆、档案馆、图书馆、遗址、体育等方面的参与情况,调查的内容包括参与频次、参与原因、参与障碍和对活动参与的态度(认识)。德国于1990年起由伯恩文化研究中心实施“文化晴雨表”调查,这项调查关注文化参与的趋势和各个文化行业的发展。比利时分别在2004年和2009年由弗兰德斯政府实施“弗兰德斯参与调查”,主要考察弗兰德斯居民的文化参与行为、制约因素、参与态度、文化内容等,目的是要尽可能消除阻碍居民参与文化艺术活动的限制,提高居民文化参与率^①。

这些调查结果发现,西方发达国家居民艺术文化参与的门槛,大概分为文化资本(决定兴趣)、社会经济成本和时间成本三种^②。尽管政府想尽办法增加投入,降低准入资格,通过增加基础文化设施扩大公共文化活动和产品的可获得性,降低经济成本或者节约时间成本,但这些似乎对居民参与文化艺术活动的影响并不十分明显。从各国调查的结果看,居民的兴趣是影响参与可能性的核心因素,而政府惯用的降低社会经济成本、安排多样化的文化供给内容等措施只能是外部影响。居民对于艺术文化的兴趣,主要是由一个人的文化资本决定的。不管政府如何努力,仍然有一个庞大的群体对文化缺乏兴趣,在过去十年间未参与文化活动的人

① 原文化部和财政部于2015年实施“扩大城乡居民文化消费试点”,武汉大学国家文化发展研究院承担了“中部试点”(合肥、武昌)的政策设计和经验总结的任务。根据试点政策研究的需求,课题组总结国外和国内的经验模式,形成了多个理论和经验研究报告。参见张凤华:《国外文化消费的理论及经验研究报告》,武汉大学课题组内部研究报告,2016年12月。

② 如果撇开艺术文化内容供给方面的因素不谈,例如供给内容与需求的匹配程度,人们的市场偏好,内容产品的质量和种类可选择性,以及地理位置的便利性等,因为这是另一个层面的问题。在这里我们先假定其他条件不变的情况下,改善这些约束能否扩大参与群体,即增加新的参与人。

口并没有减少,有些地方反而越来越多。

美国2012年综合社会调查结果表明,“因为折扣或者免费”而参与艺术文化活动的比重只有40.9%,而社会交流和活动体验才是参与的主要动机。欧美各国通过价格优惠或者免费来促进文化参与的实践也表明,单方面降低经济成本并不能够成功增加参与的新群体,依靠价格补贴增加文化参与人口的政策措施效果并不明显^①。

对我国社区民众文化参与情况的调查也表明,不同地区的民众公共文化产品消费意愿的形成并不具有固定的动机,反而表现出不稳定性的特征。

2016年2至3月,武汉大学国家文化发展研究院课题组对全国17个省(东部5个、中部6个、西部6个)51个社区的3499位受众的问卷调查表明,影响居民公共文化活动的因素,从高到低分别是“参与氛围”(51.3%)、“场馆设施及便利性”(44.5%)、“生活条件”(42.0%)、“供给方式及质量”(37.9%)和“参与成本”(33.4%),其他因素如环境条件、公共服务的可及性、个人的经济状况这些因素都对居民有重要影响^②。

2017年寒假期间,武汉大学国家文化发展研究院课题组再次开展了全国范围内城乡、区域之间的文化参与人口状况抽样调研,共收回27个省(东部8个、中部8个、西部11个)的11949份有效个人问卷。对影响民众文化参与重要因素的统计结果表明,认为“生活条件”是影响文化参与最主要的因素,所占比例为48.4%,其他因素是“文化参与氛围”“文化参与成本”“文化场馆设施建设状况及便利性”“公共文化服务供给方式和质量”,分别占46.1%、42.8%、42.8%、35.0%^③。

2017年的调查相比于2016年的调查,受访

者认为,“生活条件”和“参与成本”是影响参与动机的重要因素,这主要受制于自身文化资本和经济资本的积累,对公共文化产品的供给方式和质量反而不敏感。这一结果也从另一个方面说明,国家公共文化产品的供给与个人文化消费的实际行为之间,存在多种影响因素,个人文化消费行为的实现是一种多因素综合决策的结果。公共财政投入的效率要受到居民个人条件(特别是个人文化资本)的严重限制,通过增加投入以降低“文化参与成本”,增加“文化场馆设施建设状况及便利性”和提高“公共文化服务供给方式和质量”,有一定的积极作用或者正向影响,但并不是决定性因素或者说是主要因素。

3.2.2 制度性原因:文化领域内的体制成本逐渐升高,激励机制失效,影响到公共图书馆的绩效

周其仁借鉴西方制度经济学中的“交易成本”概念和我国发展经济学家张培刚提出的“纯商业费用”概念,结合我国经济发展的实际,提出了“体制成本”概念^[21]。“体制成本”可以作为我国文化体制改革的分析工具。在公共政策讨论中,我国文化领域的“体制成本”问题一直为“生产成本”和“改革成本”所掩盖^[22]。但体制成本既不完全是生产成本,也不完全是改革成本。生产成本是指生产公共产品所必须支付的各种费用,其中的管理成本与体制成本是交叉的,但生产成本并不等于体制成本。改革成本是指政府推动经营性文化机构转企改制过程中或者事业单位成员身份转换过程中需要额外支付的各种费用(如养老保险、医疗保险、固定资产折旧和上缴税费等),这与体制成本是重叠的,但又不包含“管制、审批、法律政策的限制及禁止,以及围绕希冀这些变量发生变化的观念、

① 张凤华:《国外文化消费的理论及经验研究报告》,武汉大学国家文化发展研究院课题组内部研究报告,2016年12月。

② 武汉大学国家文化发展研究院课题组:《文化参与人口及其统计指标体系研究》,内部报告,2016年11月。

③ 武汉大学国家文化发展研究院课题组:《文化参与人口研究》,内部报告,2017年8月。

舆论、公共政策辩论”等相关耗费。体制成本既可以成为文化行业绩效的分析工具,又可以加深管理者对深化文化体制改革命题的宏观理解。

体制成本之所以成为公共图书馆行业绩效的重要制约因素,是因为国家通过设立文化行业体制建立了严格的行业壁垒,通过行业系统直接配置资源,它与资源利用基于自愿选择的市場交易成本之间存在本质上的差别,行政力量直接参与和主导政事合一的文化生产消费综合体(文化事业单位)的运行,体制成本内生于综合体的运行过程,直接构成文化行业体系的运行成本。公共图书馆同样处于30多年来从计划经济向市场经济转轨的大环境中,在计划经济体制下形成的科层体制和父子关系模式与市场经济体制所要求的产权和合约规制形成巨大的反差,扭曲了公共文化机构的运行方式。由于在转型过程中居于显著的中心位置,由转型引发的体制成本(政策中往往表述为改革成本)成为政策研究中最重要分析工具。

体制成本是强制性成本,既包括刚性的制度规范,又包括主流观念、政府行政习惯、固有的制度意识形态,以及与允许和禁止性规制相结合的系统框架(如文化行业性壁垒),构成了文化行业体制成本的主体。在计划经济时代,全国“一盘棋”,实施无差别的格式化管理,因此东、中、西部地区的体制成本没有明显的区别。改革开放后,全国经济社会发展的不均衡导致东、中、西部文化行业的体制成本出现分化。东部地区人们的观念创新引发的管理模式创新领先于中、西部地区,降低了体制性成本,这就是东部地区县图书馆绩效优于中、西部和东北地区的原因所在。

观察所见县图书馆出现的“机构空转”现象,即是文化行业体制在文化建设时期体制成

本升高的具体体现。其最深层的原因就是社会基础结构转轨导致文化系统激励机制失效。当代文化行业体制脱胎于革命战争年代的战时文化动员体系^[23],由于战时体制自带胜败死生竞争的外在高压力(激励)机制,战时文化行业体制是一个高效率的管理和实施系统。但这一系统一旦进入和平建设时期,外在的高压力(激励)消失,而自上而下的公共资源注入方式并没有转变,又由于文化产品天然就存在绩效考评的困难,无法以科学的评价激励机制弥补业已消失的外在压力激励,一些文化机构(如乡镇综合文化站)就逐步蜕变为一种低效率的就业型机构^①。

4 政策建议

4.1 明确“增加公共投入”与“创新管理体制”互为前提的政策设计原则

改革开放四十年来的经验表明,文化体制改革的进程与政治文明建设的进程紧密联系在一起。按照与国家政治经济体制改革保持最低限度一致性的原则,文化政策创新仍然存在一定的空间。对县图书馆的观察结果表明,“高体制成本”仍然是阻碍财政文化投入绩效提升的重要因素,要提高公共文化服务体系建设的绩效,必须要通过改革管理体制,降低体制成本。

因此,在国家文化政策设计过程中要注意避免两种“不完全思路”的误导:一种是在缺乏基本公共投入保障的前提下希望通过体制改革来提高公共服务水平与效率;另一种是在缺乏体制保障的环境下希望通过不断增加公共投入来提升公共服务水平与效率。2001—2015年县图书馆投入绩效曲线表明(见图2),在2003—2004年达到绩效峰值后,公共投入绩效一直处

① 这种蜕变往往最先从基层机构开始显现,然后逐步从下到上,由乡镇文化站到县级文化机构,层层传导。对全国乡镇综合文化站的调查表明,2012年乡镇文化站实际工作人员已经达到站均3.9人,远远超出了《国家基本公共文化服务指导标准(2015—2020年)》要求的保证每个乡镇文化站1—2人的标准。且这些从业人员大多为照顾性安排的人员,主要目的是要解决就业,与文化站工作人员的专业性素质要求不相符合(参见武汉大学国家文化发展研究院课题组:《我国乡镇文化站投入产出绩效评价研究》,内部报告,2013年)。

于下降的通道上,除非有重大的制度创新,否则公共投入边际效率递减的趋势难以逆转。未来十年,我国图书馆行业的绩效管理进入到“增加财政投入”与“管理体制创新”相互嵌套、互为前提的新阶段,如果要达到绩效最优或者次优的目标,那么必须实现两者的协同,增加公共投入要以管理体制创新和制度创新为前提,管理制度创新又要以增加财政投入为依托。这就要求有顶层设计,不再聚焦于一味“增人加钱”的老路,而是要从宏观层面上进行系统性管理制度创新设计。

4.2 创新政策措施

4.2.1 深化基层文化单位以独立主体地位为中心的文化体制改革,以“管理创新驱动模式”为基础叠加“投入驱动模式”

对县图书馆的观察表明,提升公共投入绩效是一个多因素组合、管理和财政发挥综合作用的结果,县图书馆的绩效不仅是机制问题,更是体制问题。因此,需要确立将管理创新、制度创新作为推动图书馆改革发展重要动力来源的政策思路,推进图书馆行业实现从“投入驱动模式”到“管理创新驱动模式”的动能转换。

第一,在微观管理层面,要完善以理事会为中心的事业单位法人治理结构。事业单位法人治理结构是有关事业机构决策层、执行层、监督层及其他利益相关者之间的权力和利益配置与制衡关系的制度安排,包括事业单位法人治理架构、治理规则和监管机制三个部分,但在当前的事业单位改革中,几乎所有的文化机构都仅仅作为“咨询机构”建设^①。2011年,国家出台《关于分类推进事业单位改革的指导意见》,推进事业单位政事分开、管办分离,落实事业单位法人自主权。2017年9月,中宣部、文化部等七部门联合印发《关于深入推进公共文化机构法

人治理结构改革的实施方案》,提出到2020年底,基本建立以理事会为主要形式的法人治理结构,建立健全决策、执行和监督机制。要达成这一改革目标,必须从“部门—单位”体制的框架改革入手,赋予基层文化单位相对独立的主体地位。改革的成果体现在基层,但改革的入口在宏观的“部门—单位”管理体制。

第二,在宏观管理层面,必须要实施以“果结构”或者“果树结构”为中心的组织结构重建,以配合微观层面的事业单位法人治理结构改革。在文化行业体制中,微观层面的改革如果得不到宏观结构上最低限度的配套改革协同,就难以实施或展开,所谓“下动上不动,谁动谁被动”。这种宏观体制的配套性改革要求体现在国家宏观管理体制层面上,是要将当前基于“同权分割”设计理念上的“树结构”或“树果结构”行业体制形态,更新为基于“异权分割”设计理念上的“果结构”或“果树结构”组织形态^[24-25]。从公共文化建设的实践来看,行业体制作为“树结构”组织形态无法满足和平建设时期文化发展个性化、多样性和创新风险管理的要求,因此,要将“树结构”或“树果结构”组织形态转变为“果结构”或“果树结构”的组织形态。只有在“果结构”或“果树结构”中,才能确立公益性文化单位相对独立的法人主体地位,逐步建立起能够包容社会力量的公共文化管理体制,才能提升公共资源的使用效率。

4.2.2 落实政府向社会力量购买公共文化服务的制度,借助财政资助制度创新突破公共资源行业内循环,提升公共资源的配置效率

观察表明,公共资源的体制内循环和沉淀,是导致公共投入绩效不高的的重要原因。突破公共资源系统内循环的政策路径,是推动政府向社会力量购买公共文化服务,推进公共文化服

^① 根据2016—2017年武汉大学“文化第一线”的调查,全国基层文化单位至今仍然没有发现实施法人治理结构改革的成功案例。所有基层文化单位设立的理事会都是一种议事咨询机构,与决策机构或者监督评价机构的目标要求甚远。这说明在当前的“部门—单位”框架下,没有宏观管理体制层面最低限度的改革协同,基层文化单位的改革大多只能停留在机制创新的层面。

务体系的开放性和公共产品供给的社会化,这是提升图书馆服务效率的制度改革入口。2015年5月,国务院办公厅转发文化部等四部委《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的意见》,全国31个省(市、自治区)已出台了适用于本地区的购买公共文化服务的指导性文件。据不完全统计,2015年以来,全国各省(市、自治区)安排购买公共文化服务资金已超过65亿元。其中,江苏省购买服务投入从2015年度的2000余万元增加到2016年、2017年的5000万元。厦门市2015年来合计超过1.4亿元。山东省三年来累计投入达11.35亿元。政府购买公共文化服务工作取得长足进展。但仍然存在购买内容不充分,承接主体市场发展不平衡,资金总体投入有限等问题,“受传统公共文化服务供给机制、投入方式的影响,很多地区购买公共文化服务的投入还比较小,且购买服务资金多从现有预算中统筹安排,很难新增资金,导致资金总体投入还比较有限”^①。

政府向社会力量购买公共文化服务,因包含了公共供给的分散决策和多渠道生产分配的机制创新,公共购买对于社会力量的扶持,客观上能够产生借助社会投入的增量带动体制内存量资源活化的效果,在一定程度上能够激活沉淀基层文化单位中的公共资源,提高公共资源的效率。因此,需要加大这一制度创新的力度,从国家层面上推进购买公共文化服务工作进入常态化管理的新阶段。

4.2.3 创新居民文化参与评价制度,以落实居民文化消费选择权为基础,建立消费者对公共图书馆的评价激励机制

进入21世纪,移动互联网、数字信息技术提供了降低信息成本的可能性。2015年5月,受文化部和财政部的委托,武汉大学国家文化发展研究院承担了“扩大城乡居民文化消费”中部试点(武昌和合肥)工作。在中部试点过程中,

研究院设计了“居民参与文化评价——文化消费激励”的政策;课题组基于微信平台开发了“文化汇”微信公众号,居民消费者安装并注册,对区域内公共文化场馆的服务质量进行评价,政府购买居民的“公共文化产品质量评价服务”,评价者获得积分奖励,然后选择合约文化企业兑换奖励积分,完成剩余支付(规定积分兑换比重不能超过消费总额的50%),个人完成文化消费。研究院后台数据库核对试点文化企业积分兑现信息和兑换金额,武昌区文体局和合肥市文化局审核发放积分应付补贴到相应的文化企业。

从2015年10月到2016年2月的中部试点经验表明,“文化汇”微信公众号将政府、文化企业、公共场馆和居民消费者连接成整体,建立了对公共文化机构的信息收集和评价激励机制,并赋予了居民消费者对文化产品的选择权,取得了良好的政策试验效果。政府对公共文化场馆居民绩效评价服务的购买资金,转变为居民手中的消费券,带动了居民的文化消费热情,激发了居民把潜在的文化消费需求转化为现实的文化消费行为。

5 结语

进入21世纪的第二个十年,我国文化行业正迎头赶上了新中国成立以来不曾有过的“新常态”,整个文化行业必须面对行业“软收缩”和结构转型叠加的复杂局面。“新常态”下我国社会所出现的不同于成长(扩张)型社会的特征,要求文化行业从习以为常的背靠财政生存方式和计划管理方式转向市场经济体制背景下包容社会力量的开放型治理模式。这种发展方式转型的背后是文化单位生存方式的转变和行业体制的改革问题,涉及固有的行业利益格局,必须要下大功夫深化文化体制改革,才能应对日益迫近的挑战。

^① 以上数据来源于原文化部的财务统计,参见马秦临(原文化部财务司司长):《在政府向社会力量购买公共文化服务工作片区座谈会上的讲话》(内部文稿),2017年12月7日,厦门。

参考文献

- [1] 周小平. 中外图书馆经费来源比较[J]. 中国图书馆学报, 1996(2):3-7. (Zhou Xiaoping. Comparison of sources of funding for Chinese and foreign libraries[J]. Journal of Library Science in China, 1996(2):3-7.)
- [2] 王林. 公共图书馆事业与国民经济协调发展量化分析[J]. 中国图书馆学报, 2006, 32(4):38-42. (Wang Lin. A quantitative analysis of harmonious development of public librarianship and national economy[J]. Journal of Library Science in China, 2006, 32(4):38-42.)
- [3] 吴洪碧, 冯守仁, 肖维平. 公共图书馆经费保障机制研究[J]. 中国图书馆学报, 2010, 36(3):12-18. (Wu Hongjun, Feng Shouren, Xiao Weiping. Study of financial support mechanisms for public libraries[J]. Journal of Library Science in China, 2010, 36(3):12-18.)
- [4] 万雪芹, 张婧. 中国公共图书馆财政支出与经济增长关系研究[J]. 图书情报工作, 2011, 55(21):75-78. (Wan Xueqin, Zhang Jing. An empirical analysis of relationship between public library fiscal spending and economic growth in China[J]. Library and Information Service, 2011, 55(21):75-78.)
- [5] 金武刚. 论县域公共图书馆总分馆制的构建与实现[J]. 中国图书馆学报, 2015, 41(3):42-57. (Jin Wugang. A study on construction and accomplishment for the county level central-branch library system in China [J]. Journal of Library Science in China, 2015, 41(3):42-57.)
- [6] 李国新. 突破“中部洼地”促进均衡发展[J]. 图书馆, 2016(10):1. (Li Guoxin. Break through the “Central Depression” to promote balanced development[J]. Library, 2016(10):1.)
- [7] 沈光亮. 民间资本合作参与基层图书馆建设模式新探[J]. 图书馆, 2016(1):25-30. (Shen Guangliang. Research on the participation of private capital in the construction of basic level library[J]. Library, 2016(1):25-30.)
- [8] 陆和建, 吴凡, 开源. 我国基层公共图书馆社会化管理现状分析及启示——以安徽省芜湖市镜湖区图书馆为例[J]. 图书馆工作与研究, 2016, 1(2):31-34. (Lu Hejian, Wu Fan, Kai Yuan. Study on the situation of Chinese grassroots public library's social management and its inspiration: taking Jinghu Library of Wuhu as an example[J]. Library Work and Study, 2016, 1(2):31-34.)
- [9] 胡彊. 我国公共图书馆服务均等化测度及空间格局分析[J]. 图书情报工作, 2015, 59(7):83-90. (Hu Tao. An analysis on equalization measurement and spatial pattern of public library services of China[J]. Library and Information Service, 2015, 59(7):83-90.)
- [10] 周迪. 我国区域公共图书馆公平与效率的马太效应研究[J]. 图书情报工作, 2017(2):67-73. (Zhou Di. Research on the Matthew effect between fairness and efficiency of regional public libraries in China[J]. Library and Information Service, 2017(2):67-73.)
- [11] 傅才武, 张伟锋. 我国省域公共图书馆效率、规模收益及“拥挤”现象研究[J]. 中国软科学, 2017(10):72-81. (Fu Caiwu, Zhang Weifeng. A study on efficiency, return to scale and “congestion” of provincial public libraries in China[J]. China Soft Science, 2017(10):72-81.)
- [12] 傅才武, 许启彤. 基层文化单位的效率困境: 供给侧结构问题还是管理技术问题——以5省10个文化站为中心的观察[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2017(1):50-59. (Fu Caiwu, Xu Qitong. Efficiency dilemma of grassroots cultural units: structural problems of the supply front or management technology problems? Observation on ten cultural stations in five provinces[J]. Journal of Shandong University (Philosophy and Social Sciences), 2017(1):50-59.)

- [13] Zhu M, Peyrache A. The quality and efficiency of public service delivery in the UK and China[J]. CEPA Working Papers, 2015, 51(2):1-13.
- [14] Aaberge R, Bhuller M, Langørgen A, et al. The distributional impact of public services when needs differ[J]. Journal of Public Economics, 2010, 94(9-10):549-562.
- [15] 胡税根, 翁列恩. 构建政府权力规制的公共治理模式[J]. 中国社会科学, 2017(11):99-117. (Hu Shuigen, Weng Lie'en. Constructing a public governance model regulating government power[J]. Social Sciences in China, 2017(11):99-117.)
- [16] 李超平. “百县馆长论坛”的历史意义[J]. 中国图书馆学报, 2013, 39(2):27-35. (Li Chaoping. The historical meaning of the China county librarian forum[J]. Journal of Library Science in China, 2013, 39(2):27-35.)
- [17] 张晓林. 颠覆性变革与后图书馆时代——推动知识服务的供给侧结构性改革[J]. 中国图书馆学报, 2018(1):4-16. (Zhang Xiaolin. Disruptive changes and the post-library era: toward supply-side structure reform of knowledge services[J]. Journal of Library Science in China, 2018(1):4-16.)
- [18] 李培林. 我国社会组织体制的改革和未来[J]. 社会, 2013, 33(3):1-10. (Li Peilin. The reform and the future of China's social organization system[J]. Chinese Journal of Sociology, 2013, 33(3):1-10.)
- [19] 王列生. 文化建设警惕“体制空转”[N]. 人民日报, 2014-08-01(024). (Wang Liesheng. Cultural construction be vigilant against “system idle”[N]. People's Daily, 2014-08-01(024).)
- [20] 魏鹏举. 从增长缓滞看中国文化产业发展势能转换[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2017, 1(4):19-23. (Wei Pengju. Development transformation of Chinese cultural industries from the perspective of growth stagnation[J]. Journal of Shandong University(Philosophy and Social Sciences), 2017, 1(4):19-23.)
- [21] 周其仁. 体制成本与中国经济[J]. 经济学:季刊, 2017(3):859-876. (Zhou Qiren. Economic system cost and Chinese economy[J]. China Economic Quarterly, 2017(3):859-876.)
- [22] 蔡武谈国有文艺院团改革:“扶上马、送一程”确保改革“不可逆”[EB/OL]. (2013-03-10)[2018-04-02]. http://www.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/10/c_114969195.htm. (Cai Wu talks about the reform of the state-owned art troupes: “Fighting up and sending a pass” to ensure that the reform is “irreversible”[EB/OL]. (2013-03-10)[2018-04-02]. http://www.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/10/c_114969195.htm.)
- [23] 傅才武. 近代中国国家文化体制的起源、演进与定型(1911—1952)[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2016. (Fu Caiwu. The origin, evolution and formulation of the national cultural system in modern China(1911-1952)[M]. Beijing: China Social Sciences Press, 2016.)
- [24] 杨晓民, 周翼虎. 中国单位制度[M]. 北京:中国经济出版社, 1999. (Yang Xiaomin, Zhou Yihu. Chinese unit system[M]. Beijing: China Economic Publishing House, 1999.)
- [25] 潘德冰. 社会场论导论——中国:困惑、问题及出路[M]. 武汉:华中师范大学出版社, 1992. (Pan Debing. Introduction to social field theory—China: confusion, problems, and way out[M]. Wuhan: Central China Normal University Press, 1992.)

傅才武 武汉大学国家文化发展研究院院长, 教授, 博士生导师。湖北 武汉 430072。

岳楠 武汉大学中国传统文化研究中心助理研究员。湖北 武汉 430072。

(收稿日期:2018-04-15)