我国公共文化场馆免费开放政策检视与反思*

——以公共图书馆为中心

陈 庚 白昊卉

摘 要 以公共图书馆为例,运用文化权利、政策过程理论对我国公共文化场馆免费开放展开政策检视和反思。研究发现,免费开放政策取得重要成效,但亦存在问题:恒定的经费补贴量难以满足免费开放后文化供给量和服务量的增长;经费分担机制未完全落实;按行政层级设计的补贴标准难以关照到不同规模的公共图书馆需要;监督管理和考核评价机制缺失,政策激励约束不足。这主要是因为动态的政策调整和优化未能及时跟进,中央地方事权与支出责任划分不明确、支出责任与财力不匹配以及政策成本高于收益。因此,建议完善分类资助标准,设计多重综合标准;建立完善经费保障的动态调整机制,创新财政保障方式;建立绩效评价体系,形成激励约束机制。表2。参考文献27。

关键词 公共文化 公共图书馆 免费开放 政策检视

分类号 G251

Inspection and Reflection on the Free Open Policy of Public Cultural Venues in China; Centered on the Public Libraries

CHEN Geng & BAI Haohui

ABSTRACT

The free access policy is a people's livelihood policy that promotes the protection of citizens' cultural rights and interests and improvement of social and cultural welfare in the form of state financial subsidies for public cultural venues. In 2011, the public libraries, art galleries, and cultural centers (stations) began to fully implement the free access policy. With the continuous promotion of policies, free access has become a crucial measure in the construction of China's public cultural service system.

At present, academic research on the free access policy is mainly focused on the issue of funding guarantees. They insist that lack of funding guarantees and incomplete mechanisms are two major problems in funding guarantees, and also propose to increase fiscal protection and actively explore suggestions of diversifying expenditure sources system such as government subsidies, social sponsorships, and individual donations and so on. These suggestions are of great value in improving and optimizing the free access funding guarantee mechanism. But the existing research also have some deficiencies like lack of scientific

* 本文系国家社会科学基金重大项目“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 key project “Study on the Financial Guarantee Standard and 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:陈庚,Email:chengeng127@126.com,ORCID:0000-0003-3842-803X (Correspondence should be addressed to CHEN Geng, Email: chengeng127@126.com, ORCID:0000-0003-3842-803X)

theoretical support and some countermeasures lack of practical operability. And the research mainly focuses on the initial stage of policy implementation. With the continuous policy implementation, relevant research has become less and less. This paper believes that as an ongoing public policy, we must utilize policy process theory to review and rethink the policy periodically, and propose specific and operational recommendations.

This article takes public libraries as an example, and uses official data published by the Statistical Yearbook of the Ministry of Culture, as well as data from Wuhan University's "Culture Frontline" in July-August 2016 with 178 municipal, county-level public libraries in 31 provinces across the country, and the ongoing observation of 10 Wuhan University National Public Cultural Policy Research and Experimental Bases. The paper applies the qualitative and quantitative research methods under the framework of cultural rights theory and policy process theory to review and reflect the free access policy.

The results indicate that more than 3 100 public libraries in the country have all achieved free accessing and played an important role in ensuring the basic cultural rights and interests of citizens. However, it also revealed some problems such as the constant amount of financial subsidies cannot meet the growth of cultural supply and service after free accessing up, the fund-sharing mechanism has not been fully implemented, the subsidy standards designed according to administrative levels are hard to take care of the needs of public libraries of different sizes and the lack of supervision and assessment mechanisms. The reasons for these problems and the lack of timely policy adjustments are related to the unclear division of expenditure responsibilities between the central government and the local authority, and the policy costs are higher than the policy benefits. At last, this paper proposes to improve the classification of funding standards, establish and improve the dynamic adjustment mechanism for funding guarantees, innovate the financial security methods, establish performance evaluation systems and other policy recommendations.

Because it is hard to get the financial data of public libraries completely, there are certain limitations in the analysis of the financial subsidies. However, this article draws lessons from the policy process theory and uses a large amount of empirical survey data to make up the deficiency of scientific theories and data support. As a comprehensive systematic evaluation of the free access policy and corresponding countermeasures, this research has important practical significance for the promotion and optimization of this policy. 2 tabs. 27 refs.

KEY WORDS

Public culture. Public libraries. Free access. Policy assessment.

0 引言

2011年文化部、财政部印发《关于推进全国美术馆、公共图书馆、文化馆(站)免费开放工作的意见》(以下简称《意见》),2013年财政部、文化部颁布《中央补助地方美术馆、公共图书馆、文化馆(站)免费开放专项资金管理暂行办法》,

推进美术馆、公共图书馆、文化馆(站)免费开放,公共文化机构的免费开放日渐常态化、制度化和规范化。作为一项以国家财政补贴公共文化场馆的形式来促进公民文化权益保障、增进社会文化福利的公共政策,免费开放政策施行的核心在于财政补贴,其本质上是一项特殊的财政政策安排。在积极助力公共文化建设的同 时,免费开放政策在施行过程中亦暴露出诸多问题,其

中,经费保障机制的问题尤为显著。因此,有必要对已实施七年的免费开放政策进行阶段性评价,尤其要通过经费保障机制的评估、检视和优化来促进免费开放政策的持续推进。

关于免费开放经费保障的研究,学界认为主要存在经费不足和机制不全两大问题。首先是经费保障不足,诸多学者阐明经费的重要性及其不足的现状。安艳梅认为随着免费开放政策的实施和推进,各公共图书馆的运行成本发生了变化,成本支出不断上升,但对应该经费却没有增长^[1]。其次是经费保障机制不全。李国新指出免费开放之初就已经涌现出了“分而不担”、投入缩水、降低标准、免费泛化等苗头性问题^[2]。肖希明等人通过调查分析发现,目前免费开放所需增加的经费还未纳入制度性财政预算,各级财政部门对于免费开放经费保障机制也未能及时完善和落实^[3]。程焕文认为《意见》明显缺乏可操作性,不是一种制度财政,而是一种临时经费安排意见,具有随意性和不可保障性^[4]。

针对免费开放经费保障存在的两大问题,学界纷纷提出相应的解决之道。主流观点认为,公共图书馆的经费来源主要是国家和地方财政的拨款,因此必须抓好专项拨款的申请和落实工作,积极争取国家和地方财政部门的支持^[1],力争在地方财政支出的“蛋糕”中多分一些份额^[5]。部分学者也提出,在国家财源之外应积极调动社会力量,广开经费来源,“探索建立公共文化多元化投入机制”^[1,6],提出了包括适度创收、设立基金、企业赞助合作、社会组织和个人捐赠、建立行业协会制度等具体措施^[7]。李国新建议借鉴国际“临界水平”的理念和标准确定投入的数量标准,同时对人员经费、运行经费、设施设备维护经费、管理经费、资源购置经费、基本服务经费等建立相互关联的比例关系,使不同的经费项目配置相互协调、科学合理^[2]。王鹏则从法律保障的角度提出应从法律上保证公共图书馆财政投入的不断增长^[8]。

这些围绕公共图书馆等公共文化机构免费开放经费短缺和保障机制的分析与对策,对完

善和优化免费开放经费保障机制有重要理论和实践指导意义。但现有研究以定性研究为主,缺乏科学理论支撑,论证不够充分,部分对策建议缺乏实践操作性。在新时代构建现代公共文化服务体系、促进基本公共文化服务均等化标准化建设的关键期,免费开放政策尤其是其经费保障问题,仍有继续思考与剖析的理论需求和现实必要。本文拟以公共图书馆的免费开放为例,结合官方数据和调研数据,总结公共图书馆免费开放情况和效果效益情况,深入剖析当前免费开放经费保障机制存在的问题及其原因,并依据政策过程等相关理论提出因应策略。

1 理论基础:基于文化权利保障与政策调适的视角

纵观全球,伴随着“新公共管理”的“政府再造”运动演化至“新公共服务”引发的“服务型政府”建设进程^[9],免费开放已成为许多国家公共文化场馆的通行做法。虽然不同国家的公共文化制度设计理念与运行模式有所不同,但大部分国家免费开放的设计理念都是公民文化权利理论。而基于公民文化权利理论设计的免费开放政策又嵌套于公共政策过程之中,以政策过程理论为理论基础。

1.1 文化权利理论

1966年,第21届联合国大会通过的《经济、社会和文化权利国家公约》在人权理论框架下确立了文化权利的合法性。帕库斯基、尼克·史蒂文森、布赖恩·特纳和莫里斯·里奇等人则把文化权利引入到文化公民身份理论中,通过文化权利来讨论公民身份的“文化维度”^[10],进一步发展了文化权利理论。当前,关于公民文化权利的内涵已形成较为普遍的共识,即享受文化成果、参与文化活动、进行文化创造、文化成果受到保护。

与西方文化权利理论来源于人权理论和文化公民身份不同的是,我国对文化权利的认知

一开始就强调公民文化利益的保障,因而主要采用“文化权益”一说。2001年9月,党的十五届六中全会通过的《中共中央关于加强和改进作风建设的决定》就已提出要“维护人民群众的经济、政治、文化权益”,“文化权益”这一专属概念的提出被认为是“中国当代语境中的又一次语词创建”^[11],相较于“文化权利”,词面上更加凸显公民的利益保障。

无论是西方的“文化权利”,还是我国的“文化权益”,都奠定了免费开放政策设计的理论基础。国外为保障公民文化权利设计的免费开放主要有三种模式:以法国为代表的建筑师模式,即基于“政府主导”实施免费开放,政府是提供基本文化产品和服务的主体;以美国为代表的便利提供者模式,即基于“民间主导”推进免费开放,以非政府组织与非营利机构为主体,实施均等共享普惠的免费服务;以英国为代表的赞助者模式,即基于“政府与社会双轨并行”模式实施免费开放,政府部门负责宏观调控与有限资助,公益性机构则自主运营和自筹资金,二者之间保持“一臂之距”^[12]。在借鉴国外经验和承续我国传统文化事业体制模式的基础上,我国设计了以博物馆、美术馆、图书馆、文化馆(站)等各级各类公共文化场馆为主体的免费开放政策,强调对公民基本文化权益的保障。

1.2 政策过程理论

政策过程理论源于20世纪中期罗伯特·默顿对“中层理论”^①的阐发,在彼得·德利翁将其引入政策过程模型研究后得到发展。在发展初期,哈罗德·拉斯韦尔提出的“阶段启发论”具有代表性,他把政策过程划分“情报、建议、规定、行使、运用、评价、终止”7个阶段^②。盖瑞·布瑞沃在拉斯韦尔的基础上提出了政策过程的“创始、估价、选择、执行、评估、终止”六阶段论,并把政策过程看作是一个不间断的周期^[13]。20

世纪80年代后期,学界逐渐认识到政策过程理论与“阶段启发法”并非等同,而是一种包含阶段性方法的理论^[14]。

20世纪末,詹姆斯·E·安德森提出的“政策过程阶段论”被称为是“教科书式的政策过程”(Text Progress)理论,他将政策过程的功能活动划分为问题的形成、政策方案的制定、政策方案的通过、政策的实施、政策的评价^[15]。尽管后续发展起来的例如政策过程的多元分析框架、制度理性选择框架、间断—平衡理论、支持联盟框架等其他政策过程理论框架已经大大丰富了政策过程理论,但仍主要以“阶段论”为基石。尤其是对单一政策而言,政策过程仍然遵循“政策规划、政策实施、政策结果、政策评价”的基本流程。这构成本文研究的基本理论框架。

结合各国公共文化场馆免费开放的情况来看,当该政策正式通过并开始实施后,评价和反馈便会产生,调整 and 变化也会随之而来。如法国通过政策评价后将免费开放日期增加、开放人群扩大,美国在进行政策评价后也将免费开放服务的范围扩大等。可见,运用政策过程理论对免费开放政策进行检视分析、政策调适和优化,既具有理论的契合性,也具有现实的可操作性。

2 公共图书馆免费开放的实践进展分析

在中央和地方财政的保障下,免费开放已成为公共图书馆服务的常态。截至2017年,全国3100多个公共图书馆基本实现免费开放。免费开放后,公共图书馆在公共文化服务供给和服务人次方面呈现出不同于免费开放前的明显增长,体现了免费开放政策的有效性。

我们依据《中国文化文物统计年鉴》(2006—2017)选取免费开放前后六年的数据进行对比分析(参见表1),发现免费开放后大部分主要指标的年均增速均快于免费开放前,总流通

① 默顿对中层理论的论述,详见 Robert K. Merton, On Sociological Theories of the Middle Range. In Piotr Sztopka (ed.), On Social Structure and Science, The University of Chicago Press, 1996.

② 详见哈罗德·D·拉斯韦尔.决策过程[M].科利奇帕克,马里兰政府研究局,马里兰大学,1956.

表 1 公共图书馆免费开放前后主要指标年均增长情况

年份	机构数		从业人员		总藏量		总流通人次		外借人次		外借册次		活动举办场次		活动参加人次	
	数值 (个)	增幅 (%)	数值 (人)	增幅 (%)	数值 (万册件)	增幅 (%)	数值 (万人次)	增幅 (%)	数值 (万人次)	增幅 (%)	数值 (万册次)	增幅 (%)	数值 (场次)	增幅 (%)	数值 (万人次)	增幅 (%)
2016	3 153	0.45	57 208	1.39	90 162.74	7.54	66 037.04	12.13	24 891.53	7.83	54 724.55	7.52	140 033	22.25	7 138.15	20.83
2015	3 139	0.71	56 422	0.63	83 843.93	6.01	58 892.25	11.04	23 084.68	1.53	50 895.84	8.90	114 544	10.58	5 907.68	17.80
2014	3 117	0.16	56 071	-0.44	79 091.64	5.60	53 035.98	7.73	22 736.66	10.63	46 734.3	14.35	103 586	13.18	5 014.85	13.68
2013	3 112	1.17	56 320	2.41	74 896.05	-5.02	49 232	13.34	20 551.83	18.10	40 868.32	23.13	91 520	11.76	4 411.24	7.39
2012	3 076	4.20	54 997	0.96	78 851.81	13.10	43 437.2	13.86	17 402.05	13.62	33 191.46	16.66	81 890	19.98	4 107.67	39.85
2011	2 952	2.36	54 475	1.70	69 718.61	12.95	38 150.92	16.23	15 316.3	9.92	28 451.97	7.81	68 251	13.58	2 937.1	7.18
2010	2 884	1.19	53 564	1.66	61 726.12	5.48	32 823.34	2.04	13 934.15	4.95	26 391.74	2.07	60 093	8.88	2 740.25	7.46
2009	2 850	1.06	52 688	1.28	58 520.6	6.28	32 167.47	14.31	13 277.1	18.01	25 857.28	11.80	55 192	-37.63	2 550.13	-23.25
2008	2 820	0.75	52 021	0.72	55 063.5	5.78	28 140.5	7.81	11 250.8	-1.77	23 128.7	8.49	88 488	4.51	3 322.5	24.19
2007	2 799	0.76	51 650	0.66	52 053	4.05	26 103	3.51	11 454	0.40	21 318.5	1.33	84 670	1.87	2 675.3	-2.41
2006	2 778	0.58	51 311	1.76	50 024.55	4.10	25 217.56	8.08	11 407.93	5.42	21 039.38	3.80	83 117	-66.26	2 741.5	7.23
2005	2 762	—	50 423	—	48 055.7	—	23 331.84	—	10 821.68	—	20 268.6	—	246 373	—	2 556.6	—
免费后 年均增长	1.33%		0.98%		5.28%		11.60%		10.20%		13.98%		15.46%		19.44%	
免费前 年均增长	0.87%		1.22%		5.13%		7.06%		5.19%		5.42%		-24.59%		1.40%	

人次、外借人次、外借册次、活动举办场次(包括讲座、培训班、展览)、活动参加人次的年均增幅分别为 11.6%、10.2%、13.98%、15.46%、19.44%,均大大高于免费开放前六年的年均增幅 7.06%、5.19%、5.42%、-24.59%、1.4%。且从免费开放实施起始的两年增长情况来看,体现出明显的政策效应。2011、2012 年总藏量的增幅为 12.95%、13.10%,总流通人次的增幅为 16.23%、13.86%,外借人次的增幅为 9.92%、13.62%,外借册次的增幅为 7.81%、16.66%,活动举办场次增幅为 13.58%、19.98%,活动参加人次增幅为 7.18%、39.85%。相比免费开放前的 2010 年的增幅均有明显提高。

此外,免费开放以后公共图书馆的功能不断延展,渐续形成综合性和区域性的公共文化空间。公共图书馆“具有社会共享空间的职能和作为人们交往场所在促进思想交流、文化传播中的作用”^[16],构成了一个区域性的公共文化空间。调研显示,尽管公众到图书馆的主要目的仍是借阅和看书,但约有 16% 和 21% 的公众是以教育子女和休闲娱乐为目的;同时,免费开放政策亦得到社会普遍认可,公众满意度达到良好水平,在满分为 5.0 分的条件下,公共图书馆的满意度均值已达到 4.07 分^①。

3 公共图书馆免费开放政策检视

3.1 政策反思

(1) 政策规划:恒定的经费补贴量难以满足免费开放政策引发的供给量和服务量的增长。

在安德森提出的政策过程阶段论中,政策规划包括问题的形成、政策方案的制定、政策方案的通过三部分^[15],是衔接后续政策实施、政策结果和政策评价的起点,也是接收评估反馈后政策优化的受动体。

免费开放政策规划阶段,主要是对经费补

贴标准进行设计。财政部会同文化部通过对全国地市级、县级公共文化机构开展基本公共文化服务项目所需经费的测算,确定了地市级 50 万元、县级 20 万元、乡镇 5 万元的补贴标准。测算依据的数据来源为《2010 年中国文化文物统计年鉴》所统计的 2009 年全国公共文化场馆的数据。尽管补助标准高于当时开展基本文化服务的成本开支,但到目前,补助标准仍然保持原有数额,并没有随着社会经济的发展进行动态调整。原有补助标准在当下既不能匹配原有测算标准可能或潜在的增幅,亦不能满足当前免费开放业务成本的增长。

自实施免费开放以来,公共图书馆的服务内容和服务人次明显上升。依据《中国文化文物统计年鉴》(2011—2017 年)计算,到 2016 年,公共图书馆供给和服务指标都发生了大幅增长,与免费开放元年 2011 年相比,总藏量增幅为 29.32%,总流通人次增幅为 73.09%,外借人次增幅为 62.52%,外借册次增幅为 92.34%,为读者举办活动次数(含讲座、培训班、展览)增幅为 105.17%,对应的参加人次增幅为 143.03%。供给内容和服务人次的增加带来了免费开放成本的增加,但与之相对应的补贴经费却并未随之增加。面对不断增加的成本压力,公共图书馆表现出增加补贴经费的强烈意愿。2016 年 7 月,武汉大学利用“文化第一线”和实验基地搜集了公共图书馆对增加免费开放资金的意愿,结果显示,178 个被调查公共图书馆中,160 个希望增加免费开放经费,占 90.0%,4 个场馆选择不希望增加经费,占 2.2%,另有 14 个场馆数据缺失^②。

(2) 政策实施:经费分担机制未完全到位,部分地区“分而不担”。

谁参与了政策实施是考察分析政策实施情况的一个重要方面。人们曾普遍地认为行政管理机构会自觉地执行政策制定者或立法机关制定的政策,但事实却并非如此^[15]。政策如何实

① 数据来源:武汉大学国家文化发展研究院 2016 年暑假“文化第一线”调研。

② 数据来源:武汉大学国家文化发展研究院 2016 年暑假“文化第一线”调研。

施、实施情况如何,部分程度上取决于政策实施的参与者。

1994年的《公共图书馆宣言》明确指出“建立公共图书馆是地方政府和国家的责任,公共图书馆必须受到专门立法的支持,并由国家和地方政府财政拨款资助。”^[17]因此,《中央补助地方美术馆、公共图书馆、文化馆(站)免费开放专项资金管理暂行办法》规定了中央地方共同分担经费的机制,即公共图书馆等公共文化机构免费开放中,中央财政在东中西部地区的分摊比例分别为20%、50%、80%,地方则分担其余比例。这种经费分担机制考虑了东中西部区域财力的差异,却忽略了区域内部地方政府财力之间的差异。在财力不足的地区,免费开放不仅不能有所助力,反而有可能成为地方政府的一项负担,异化为政府眼中的“鸡肋”,“继续投入是个无底洞,不增加投入则可能受到不重视文化事业的指责”^[18]。

从课题组多年的数据调研和跟踪观察看,中央承担经费全部到位,但地方分担部分并未完全落实。在免费开放政策实施的首年,李国新教授提出了经费分担机制出现“分而不担”的苗头^[2],在政策实施数年后,这种“分而不担”的情况甚至更为常见,表现为:地市级财政分担而省级财政不分担的地区保障情况较差,如对贵州省抽样调查的5个公共图书馆数据显示,仅有1个县级公共图书馆配套到位;宁夏自治区5个被调研图书馆地方经费均未落实。与此对应的是:省级财政承担分担责任的地区保障情况较好。以海南省为例,由于确立了省市县的分担机制,且省级财政负担主要部分,因此免费开放经费全部到位,2015年三亚市图书馆地方配套经费分别由省、市各承担12.5万,定安县、昌江黎族自治县图书馆地方承担的10万元经费全部由省级财政落实^①。

(3)政策结果:基于“上下层级”差异制定的补贴标准难以关照到具有“横向规模”差异的不

同公共图书馆的发展。

与政策实施着眼于政府输出的具体行动措施不同的是,在试图确立政策结果时,我们更多关注的是由于政策行为而引起的环境或政治系统的变化^[16]。即对政策结果的讨论分析并不仅限于国家财政对免费开放项目投入的经费总额,而是试图全面了解其对于整个公共文化场馆及其区域文化产生的作用与影响。

我国地域广袤,文化发展极不平衡,不同层级的公共图书馆、同一层级不同地区的公共图书馆在基础设施、人员规模、服务内容和服务人员上均存在较大差异。这就意味着在执行免费开放这一标准化的国家政策时,不同的场馆将会面临不同的实施成本。但目前所有市级馆、县级馆执行的50万和20万的补贴标准,仅仅考虑了公共图书馆“上下层级”差异所导致的规模体量不同、服务范围 and 人次不同等因素,并未考量到同一层级中不同场馆之间的“横向规模”差异,导致同一层级中规模较大、发展较好的公共图书馆的免费开放并不能够实现有效的经费“弥补”,这有可能对部分发展较好的公共图书馆的积极性形成潜在抑制。

横向上公共图书馆规模体量的差异表现在区域间和区域内。在区域间,东、中、西部地区公共图书馆各规模体量指标呈递减趋势,东部地区明显高于中西部地区。根据中华人民共和国文化部《中国文化文物统计年鉴(2017)》统计,东部地区馆均实际建筑面积约为中部地区的1.73倍、西部地区的2.60倍;馆均从业人员约为中部地区的1.46倍、西部地区的1.94倍;馆均流动人次、外借册次、举办活动次数、活动参加人次均高于中西部各指标数额之和(具体参见表2)。因此,在免费开放支出方面,东部场馆必然要比中西部场馆所需支出更多。但在目前单一的“行政层级”补贴标准设计中,区域间差异并未被考虑,导致资金无法匹配不同地区场馆的实际业务需求。

① 数据来源:武汉大学国家文化发展研究院2016年暑假“文化第一线”调研。

表 2 2016 年东中西部地区公共图书馆规模体量比较

地区	馆均实际建筑面积(m ²)	馆均从业人员(人)	馆均流通人次(万人次)	馆均外借册次(万册次)	馆均举办活动次数(次)	馆均举办活动参加人次(万人次)
东部	72.04	2 525	4 399.56	1 555.77	7 579.67	400.47
中部	41.62	1 734	1 471.70	645.75	3 616.90	187.42
西部	27.66	1 301	943.83	366.17	2 756.75	132.52

注:此处活动数是指讲座、展览、培训班合计数。

在区域内,公共图书馆也存在明显的规模体量和水平不一、支出成本迥异的问题。以中部的安徽省为例^①，“一级馆”滁州凤阳县图书馆2015年实际使用房屋建筑面积7 410 m²，总藏量14.5万册，总流通人次14万人次，书刊外借册次18万册，举办各类活动35场，惠及12 400人次；而“三级馆”淮南市寿县图书馆实际使用房屋建筑面积800 m²，总藏量为7.7万册，总流通人次5.4万人次，书刊外借册次3万册，举办各类活动4场，惠及190人次。二者存在明显的规模体量、服务供给及惠及人次的差别，但在免费开放政策“兼顾公平”的理念下，二者获得的免费开放补助均为20万元，并未“因馆制宜”。

(4) 政策评价:监督管理和考核评价机制缺失导致免费开放政策激励约束不足。

作为一种功能性活动,政策评价能够而且确实应该发生在整个政策过程中,而不是简单地将其作为最后的阶段^[15]。通过政策评价检验政策的效果、效益、效率,不仅可以为政策调整、改进、变化提供依据,而且能够促进有限资源的合理配置,体现公共决策的科学化和民主化。

“科学预算、资金监管到绩效评价”^[19]是任何一项财政投入全过程管理的必要环节。但免费开放政策在进行预算之外,资金监管和绩效评价仍然一直缺位。2011年的免费开放政策业已提出“加强监管,建立评估体系”的政策要求,且2013年出台的《专项资金管理暂行办法》规

定了针对免费开放资金的监督与检查要求,即财政部门和文化部门组织或委托有关机构对专项资金使用情况进行监督检查或绩效评价,将评价结果作为以后年度的重要参考依据,并要求地方财政文化部门建立健全资金使用的监督检查机制和绩效评价制度。但现实的情况是,只有部分地区制定出台并执行了相应的监督管理和绩效评价制度,如湖北(2012)、河南(2013)、江西(2015)等,并且,各地真正的考核评价执行情况不容乐观。

作为一项“自上而下”施行的公共利益取向的政策设计,中央层面考核评价的“缺位”或“虚位”,必然导致地方层面考核评价的“软化”。中央层面和大部分地方对专项资金的监督检查和绩效考评的缺位,导致免费开放政策逐步简化为一种经费补贴政策,即中央和地方按照补助标准对免费开放的公共图书馆等场馆进行“普惠性”的经费补贴,资金落实到位这个政策“中点”即演变成为政策“终点”,既缺乏对经费使用的监督管理,更缺少对产出结果的有效评价以及通过评价进行的奖惩分配。调研发现,公共图书馆之间的免费开放效果相差甚大,如果这种差异缺乏有效的激励和约束机制来予以回应,这将导致一定程度上的“养懒现象”和积极性挫伤。长此以往,无论是地方政府还是公共图书馆等公共文化机构都将进入一种“政策无感”的状态。

① 数据来源:武汉大学国家文化发展研究院2016年暑假“文化第一线”调研。

3.2 原因分析

(1) 简易明了的政策方案设计利于免费开放政策的全面快速推行,但动态的政策调整和优化未能及时跟进。

免费开放政策实质上是一个以财政分配推动业务发展的政策设计。这个分配过程“既是政治过程,也是经济过程,它会引发不同利益集团之间权利的重新分配”^[20],它会打破原有的利益平衡格局并创造某种新的利益平衡格局,因此会遭遇政策施行的阻力。免费开放政策的“经费补贴”,是对原有公共图书馆经费来源渠道和结构的内部调整,如公共图书馆的经费补贴范围就是办证费、验证费、自修室使用费、电子阅览室上网费、存包费以及降低非基本服务收费,因此这种补贴经费政策是一项“利益调配型政策”而非“利益原生型政策”^①。在没有利益总量增加的情况下,图书馆读者是免费开放政策的受益者,而公共图书馆及地方政府可能是受损者,从而可能演化为潜在的政策阻力。

为减小政策施行阻力、快速全面推进免费开放,免费开放政策制定者选择了一种相对简易明了、直接有效的政策方案,即分东、中、西和省、市、县进行差别化补贴和奖励。从现实的政策实践看,这种方案也达到了政策设计者迅速行动、全面铺开、执行有力的初衷。但这种方案在政策初期效应显现后,必须进行及时的政策优化和调整,否则将会遭遇“公共政策效果递减法则”^[21]。R. J. 英特威尔德认为,在动态的政策过程中,随着政策的实施,那些有意识可预见的正面效果会逐渐缩小,而那些政策设计初期无意识或未曾遇见的负效应则会变得越来越显著^[21]。上文分析的免费开放后公共图书馆服务的快速增加与经费恒定不变之间的矛盾、同一

行政层级下不同规模体量的场馆实行同标准补贴,以及免费开放政策监督管理和绩效评价机制的缺失等,就是免费开放政策优化调整不及时、不到位的显证。

(2) 中央地方事权与支出责任划分不明确、支出责任与财力不匹配以及政策成本高于收益,影响地方分担经费的落实。

文化领域中央地方事权与支出责任划分不明确的问题,一直以来都是制约文化发展财政保障机制优化的根本原因。中国五级行政架构体系存在“上下对口、职责同构”的特征,地方政府拥有的事权几乎全是中央政府或上级政府事权的延伸和翻版,上级政府的事权借助于文化部委、地方厅(局)到基层文化单位的科层结构,在不同层级政府间层层“传递”,形成了文化领域的事权同构^[22]。这使得中央、省、市、县、乡镇之间的事权划分主要遵循行政性标准,而非法理性基础。各级政府间事权划分不合理,存在一定程度的“上下不清”^[23]。在事权不清的情况下,与之相配备的支出责任也就难以清晰化呈现。因部分本应由中央政府承担的事权而让地方政府承担支出责任造成的“支出缺位”,以及部分“支出政策在上,支出责任在下”现象的存在,使中央地方支出责任形成事实上的地方化、基层化^[24]。

但在当前分税制体系下,支出责任的下移并没有匹配的财力予以支撑。由于1994年的分税制改革只涉及税制改革而并未同步进行政府间的事权和支出责任划分,这就导致在原有事权和支出责任基本不变的情况下,与之对应的政府财权和财力发生了位移,其基本趋势是地方财政收入大幅减少,而中央财政收入大幅增多。尽管专项转移支付制度的创新和完善在一

① 以从政策将要导致的利益的来源角度,将政策分为利益原生型政策和利益调配型政策。其中,利益原生型政策是指其执行和实施将开发出新的利益空间,从而增加利益总量的政策;利益调配型政策是指在原有利益空间之内调整利益分配结构和利益格局的政策,其所导致的利益只是现有利益的再分配,主要不产生新的政策利益、不增加利益总量。详见马海韵.政策生命周期:决策中的前瞻性考量及其意义[J].安徽师范大学学报(人文社科版),2012,40(3):348-352。

一定程度上弥补了地方政府财力不足的问题,但目前中央和地方文化支出仍存在着较为严重的比例失衡问题,表现为地方政府以较小的财权财力承担了较重的支出责任。据财政部预算司网站 2011—2016 年《全国一般公共预算决算支出表》计算,近年来中央政府和地方政府的财政收入比约为 1:1,但中央财政文化体育与传媒支出比重从 2011 年的 22% 降至 2016 年的 14%,地方支出比重却从 78% 上升至 86%。在此情形下,包括免费开放专项资金在内的所有需要地方进行资金分担和配套的文化专项均会引发一定程度的“分而不担”的客观性现象。

另需指出的是,免费开放政策的成本收益也是导致地方政府承担分摊经费积极性不高的主要原因。成本收益分析是地方政府公共政策执行的基本准绳。在地方政府贯彻执行中央政策时,如果中央政府的政策设计使地方能够大幅受益,那么地方政府将偏向于选择执行中央政策;反之,如果中央政府的政策执行会导致地方成本增加而收益不高甚至是受损,那么地方政府将偏向于阻碍、拖延或折中性地执行中央政策。地方政府的成本收益取决于“政策的重要性、信息的不对称性程度以及中央政府给予地方政府的激励程度等”^[25] 因素。文化领域中的免费开放政策相比较于地方政府所关注的与 GDP 等密切相关的政策而言,其重要性相对较弱,且在免费开放政策实际执行中,中央并未统计和掌握地方的实际配套情况,对地方政策执行和免费开放效果缺乏相应的监督评价机制,造成了中央地方信息不对称、中央对地方激励约束不足的现状。因此,部分中西部地区在地方财力不足的情况下,选择偏向于优先地方政府收益的选择,即不落实或不完全落实地方配套经费。

4 免费开放政策的优化建议

免费开放作为一种“公共价值取向”,符合传统政治学和公共行政理论主张的“政府的任

务是服务和增进公共利益”的观点^[15]。因此,延续并优化免费开放政策,对政府、公共图书馆等文化场馆、群众等利益相关者均是一种多赢受益的最优选择。

按照政策过程理论的基本观点,免费开放政策已经形成初步的政策规划、政策实施和政策结果的“单向度”政策过程,但尚未形成以“政策评价反馈”为逻辑起点的政策循环、评估和优化过程。因此,必须遵循政策过程理论,践行一个完整的“闭环”政策过程,通过对各阶段政策过程的评估和检视,促进免费开放政策的不断调整和优化。

4.1 在政策规划层面,完善分类资助标准,改革单一的“上下层级”补助标准为多重综合标准

在政策规划层面,当前仅仅以行政层级差异为唯一补贴标准的政策设计,难以关照到同一层级不同地区、不同规模的场馆支出成本,可能出现部分场馆资金不足但部分场馆又存在资金浪费的背离现象。我们认为,行政级别的“上下层级”差异和同一层级“横向规模”差异(场馆等级和区域差异)理应是测算免费开放经费补贴标准的两大基本考量因素,补贴经费的确定应是两种因素“交叉比对”测算的结果,形成一种多重综合标准。

因此,以单一的“上下层级”差异确定的补贴标准必须进行调整,调整的基本方向有二:其一,纳入区域差异因素。在我国,几乎所有的经费补贴和测算均会考虑区域差异,最简单和最基本的原则是进行东中西部划分。尽管免费开放政策考虑了东中西部因素,但仅仅体现在分担机制上,而并未考虑到东中西部公共图书馆等场馆在规模、体量、运营成本等方面的本体性差异。因此,分类资助标准的优化应考虑场馆区域差异,进行东中西部的区分乃至更进一步的细分。其二,纳入场馆评级因素。自 1994 年文化部实施公共图书馆评估定级以来,到 2017 年已完成了六次评估定级工作,形成了较为完善的公共图书馆评估定级标准。公共图书馆的

评估定级标准涵盖了服务效能、业务建设、保障条件等全面的指标体系,本身就是对公共图书馆规模体量、供给水平和服务效果的一种全面综合测量。但包括公共图书馆在内的文化馆、文化站、博物馆的评估定级结果目前仅仅是一种荣誉性激励,并没有在经费保障、绩效考核等方面得到有效的利用。因此,建议将公共图书馆等公共文化机构的评估定级结果作为免费开放政策补贴标准考量因素,这既不会大幅增加制定补贴标准的工作量,又能得到较为客观公正的结果,同时也强化了公共文化机构评估定级的价值意义。

4.2 在政策实施层面,建立经费保障动态调整机制,创新保障方式

从实施层面看,当前免费开放政策存在的主要问题在于保障经费不足、缺乏动态调整机制和内在的激励约束机制、地方政府保障经费存在部分“分而不担”的情况。这些问题的解决需要对症出方,通过建立完善经费保障的动态调整机制和创新保障方式来实现。

其一,建立经费保障的动态调整机制,确保政策施行的弹性空间。免费开放保障经费既不能恒定不变,也不宜一次性大幅增长,而应该与社会物价水平的波动相适应,与免费开放工作内容和人次的增加相适应,探索建立免费开放经费的稳步增长机制。

其二,创新保障方式,建立“基本补助+奖励经费”的激励约束机制。激励约束机制的缺乏,既可能诱发“养懒”也可能抑制“上进”。我们对部分公共图书馆的调研显示,建立“基本补助+奖励经费”激励约束机制已具有较高共识:178个被调研公共图书馆中127个赞同,占71.3%;不赞同的场馆23个,占12.9%;另有28个场馆价值缺失,占15.7%,不能确定其倾向。同时,持赞同态度的场馆认为基本补助与奖励经费的比例应为3:1^①。因此,我们建议,将免费开放资

金划分为“基本补助和奖励经费”两部分,75%用于基本补助,确保免费开放工作的顺利推进,25%作为奖励经费,用于激发场馆的积极性。经费比例亦可根据政策实践的反馈予以调整优化。

其三,优化免费开放经费分担机制,推动基层支出责任适度上移。免费开放政策属于中央和地方共有事权,依据事权决定支出责任的原则,中央地方共同分担的机制具有法理基础。但因分税制及部分地区经济发展水平的制约,中西部地区尤其是部分老少边穷地区、少数民族地区,在分担地方支出责任时存在现实的困难。因此,应考虑地区间支出成本差异、财政能力以及财政困难程度等,进一步加大中央转移支付力度,对中西部地区、老少边穷地区、少数民族地区等给予倾斜,促进地区间基本公共文化服务均等化;同时,在合理界定中央地方事权与支出责任之外,更重要的是明确地方政府中省、市、县各级政府的事权和支出责任,将市县政府分担的支出责任适度上移,增加省级财政的分担比例,逐步降低或取消部分地市级和县级财政的分担比例。

4.3 在政策结果层面,建立绩效评价体系,形成激励约束机制

对政策结果的评价考核,是政策调整和优化的逻辑起点,但当前的免费开放政策缺失了这一重要环节。这既有长期以来我国财政支出“以规模而不是以效益为基本目标取向”^[26]导致的财政绩效评价整体进展缓慢的原因,也有财政文化部门缺乏专业团队和技术条件开展绩效评价工作的现实困难。因此,在国家财政支出规模逐步增大和公共财政框架基本确立的背景下,伴随财政预算从“因素预算”向“绩效预算”转变的趋势,建立并完善相应的绩效评价体系和激励约束机制,有着现实的必要性和紧迫性。

① 数据来源:武汉大学国家文化发展研究院2016年暑假“文化第一线”调研。

上文所提加大免费开放经费投入,完善分类资助标准,创新财政保障方式等建议均需要以绩效评价作为基本前置手段,才能避免经费的增长异化为新一轮的经费分配机制。针对我国绩效评价的整体环境和文化领域绩效评价的现实情况,建议切实改变只管投入、不重产出、不顾绩效的投入方式,建立“规划—预算—投入—产出—评估”的资金监管和评价机制,切实提高财政资金使用效益和效率。同时强化理论研究,设计科学合理的绩效评价指标体系,建立以社会效益为导向的、包括部门评价、社会评价和公众评价的综合考核评价体系,改革行业自评和政府主管部门评价的传统方式,建立、完善第三方评价机制。最后,要加强绩效评价结果的约束力,将评价结果作为“奖励经费”的基本

依据,提高绩效评价的激励约束效应。

5 结语

从2011年《意见》将免费开放定位为“政府的重要民生项目”或“文化民生工程”,到2016年《公共文化服务保障法》将其确定为一项长久之策,免费开放政策在实践中的价值意义愈发重要。作为一项长效民生政策,运用政策过程理论对其进行周期性检视和反思,实现从政策规划、政策实施、政策结果、政策评价反馈的阶段性优化和整体性耦合,才能真正有效发挥免费开放应有之公共价值,保障公民基本文化权益,确保公民文化平等、文化共享、文化互动等向度的伦理学文化正义和文化公平^[27]。

参考文献

- [1] 安艳梅.公共图书馆免费开放经费的多元化保障机制研究[J].图书馆理论与实践,2013(3):10-12.(An Yanmei. A research on the financial diversified guarantee mechanism of public library free opening [J]. Library Theory and Practice, 2013(3):10-12.)
- [2] 李国新.公共图书馆“免费开放”的内容、范围与边界[J].图书馆,2011(6):59-61.(Li Guoxin. The content, scope and boundaries of public library free opening [J]. Library, 2011(6):59-61.)
- [3] 肖希明,余愿,徐晨辰,等.公共图书馆免费开放服务的调查分析[J].图书馆,2012(4):8-11,19.(Xiao Ximing, Yu Yuan, Xu Chenchen, et al. A survey of free and open service of public library [J]. Library, 2012(4):8-11,19.)
- [4] 程焕文.公共图书馆免费服务:政府尽责了吗?[J].公共图书馆,2011(2):3-6.(Cheng Huanwen. Public library's free service: is government responsible? [J]. Public Library Journal, 2011(2):3-6.)
- [5] 易玮.公共图书馆在免费开放和经济拮据中纠结未来——谈县级公共图书馆实行全免费后的财政支撑问题[J].图书馆,2011(4):71-73.(Yi Wei. The dilemma of public libraries between free opening and financial straits: on the financial support of free-opening county public libraries [J]. Library, 2011(4):71-73.)
- [6] 方标军,丁宏,陈立.免费开放背景下图书馆提升公共服务能力的对策研究[J].新世纪图书馆,2012(10):3-7.(Fang Biaojun, Ding Hong, Chen Li. A countermeasure research on the promotion of public service ability of libraries under the free opening context [J]. New Century Library, 2012(10):3-7.)
- [7] 陈茹,胡晓梅.免费开放条件下省级公共图书馆经费问题研究[J].当代图书馆,2015(4):4-7.(Chen Ru, Hu Xiaomei. On the funding problems of provincial libraries under the free entry [J]. Contemporary Library, 2015(4):4-7.)
- [8] 王鹏.公共图书馆免费开放经费保障机制研究[J].图书馆研究,2014(1):22-25.(Wang Peng. Financial guarantee mechanisms of free services in public libraries [J]. Library Research, 2014(1):22-25.)

- [9] 陈威.完备的公共文化服务体系研究[M].深圳:深圳报业集团出版社,2010:7. (Chen Wei. A study on the complete public cultural service system [M]. Shenzhen: Shenzhen Newspaper Group Press, 2010:7.)
- [10] 夏国锋.从权利到治理:公共文化服务研究的话语转向[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2014,38(5):30-34. (Xia Guofeng. From right to governance: on the research about the redirection of the discourse of public cultural services [J]. Journal of Xiangtan University (Philosophy and Social Sciences), 2014, 38(5): 30-34.)
- [11] 王列生.论公民基本文化权益的意义内置[J].学习与探索,2009(6):54-61. (Wang Liesheng. The discussion on the meaning of the basic cultural rights and interests of citizens [J]. Study & Exploration, 2009(6):54-61.)
- [12] 王列生,郭全中,肖庆.国家公共文化服务体系论[M].北京:文化艺术出版社,2009:228-229. (Wang Liesheng, Guo Quanzhong, Xiao Qing. The theory of national public cultural service system [M]. Beijing: Culture and Art Press, 2009(6):228-229.)
- [13] 魏姝.政策过程阶段论[J].南京社会科学,2002(3):64-69. (Wei Shu. Policy process stage theory [J]. Social Sciences in Nanjing, 2002(3):64-69.)
- [14] 何华兵,万玲.发展中的政策过程理论——我国政策过程理论发展回顾与展望[J].云南行政学院学报,2006(6):71-73. (He Huabing, Wan Ling. The theory of policy process in development: review and prospect of the development of policy process theory in China [J]. The Journal of Yunnan Administration College, 2006(6): 71-73.)
- [15] 安德森.公共决策[M].唐亮,译.北京:华夏出版社,1990:30-33,31,115,209,222. (Anderson J E. Public policy-making [M]. Tang Liang, Trans. Beijing: Huaxia Press, 1990:30-33,31,115,209,222.)
- [16] 王晓敏.文化公共空间——公共图书馆的核心价值之一[J].图书馆工作与研究,2009(8):3-6. (Wang Xiaomin. The cultural public space: one of the public library core values [J]. Library Work and Study, 2009(8): 3-6.)
- [17] 菲利普吉尔领导的工作小组代表公共图书馆专业委员会.公共图书馆服务发展指南[M].林祖藻,译.上海:上海科学技术文献出版社,2002:99. (A Working Group Chaired by Philip Gill on Behalf of the Section of Public Libraries. The public library service: IFLA/UNESCO guidelines for development [M]. Lin Zuzao, trans. Shanghai: Shanghai Science and Technology Literature Press, 2002:99.)
- [18] 王宗义.“公共图书馆精神”的科学解读[J].中国图书馆学报,2004,30(5):27-30. (Wang Zongyi. The scientific interpretation of the “spirit of public library” [J]. Journal of Library Science in China, 2004, 30(5): 27-30.)
- [19] 徐玉莲,王宏起.科技金融对技术创新的支持作用:基于 Bootstrap 方法的实证分析[J].科技进步与对策,2012,29(3):1-4. (Xu Yulian, Wang Hongqi, Technology finance supports technological innovation: empirical analysis based on bootstrap method [J]. Science & Technology Progress and Policy, 2012, 29(3):1-4.)
- [20] 魏凤春.政府生命周期模型——对公共政策理论基础的重新阐释[J].财经研究,2005,31(11):69-78. (Wei Fengchun. Government life cycle model: restatement of the theoretical foundation of public policy [J]. Journal of Finance and Economics, 2005, 31(11):69-78.)
- [21] B·盖伊·彼得斯,弗兰斯·K·M·冯尼斯潘.公共政策工具:对公共管理工具的评价[M].顾建光,译.北京:中国人民大学出版社,2006:151-154. (Peters B G, Van Nispen F K M. Public policy instruments: evaluating the tools of public administration [M]. Gu Jianguang, trans. Beijing: Renmin University of China Press, 2006:

- 151-154.)
- [22] 傅才武,宋文玉.创新我国文化领域事权与支出责任划分理论及政策研究[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2015,1(6):1-20.(Fu Caiwu, Song Wenyu. Basic theories and policy path research on division of cultural powers and expenditure responsibility [J]. Journal of Shandong University (Philosophy and Social Sciences), 2015,1(6):1-20.)
- [23] 宋立.我国公共服务供给中各级政府事权财权配置改革研究(主报告)[J].经济研究参考,2005(25):3-30.(Song Li. The research of the reform of all levels of government's power allocation of authority and property in public service supplying of China[J]. Review of Economic Research, 2005(25):3-30.)
- [24] 张小平,廖世忠.论以法定支出为主明确界定政府间支出责任[J].发展研究,2009(3):19-22.(Zhang Xiaoping, Liao Shizhong. The discussion of the clear definition of government expenditure responsibility based on mandatory spending[J]. Development Research, 2009(3):19-22.)
- [25] 殷华方,潘镇,鲁明泓.中央—地方政府关系和政策执行力:以外资产业政策为例[J].管理世界,2007(7):22-36.(Yin Huafang, Pan Zhen, Lu Minghong. Central-local government relations and policy enforcement: take the policy of foreign ownership as an example [J]. Management World, 2007(7):22-36.)
- [26] 马洪范,张志泳.我国财政支出绩效评价的意义、方法与改革方向[J].经济研究参考,2005(19):21-25.(Ma Hongfan, Zhang Zhiyong. The meaning, methodology and reform direction of the financial expenditure evaluation[J]. Review of Economic Research, 2005(19):21-25.)
- [27] 曾楠.文化正义:政治认同提升的隐喻命题[J].内蒙古社会科学(汉文版),2016(6):20-25.(Zeng Nan. Cultural justice: the metaphorical proposition of the promotion of political identity [J]. Inner Mongolia Social Sciences, 2016(6):20-25.)

陈庚 武汉大学国家文化发展研究院副教授。湖北 武汉 430072。

白昊卉 武汉大学国家文化发展研究院硕士研究生。湖北 武汉 430072。

(收稿日期:2018-03-08)