

政策工具视野下我国省级全民阅读政策研究^{*}

卿 倩 李桂华

摘 要 “推动全民阅读”作为我国重要的公共文化服务工程,在提升国民素质、构建学习型社会、推动精神文明建设中发挥了重要作用。国家及各省市区陆续出台了推动全民阅读的政策,其中国家层面的政策提供了基本指导,各地方的政策和管理办法因地制宜,有效地推动了各地阅读活动的开展。本文从政策工具视角对我国省级全民阅读政策现状与格局进行考察。通过网络调查,收集和整理政策样本;基于政策工具理论,并结合行动者网络理论,从政策工具和全民阅读参与主体两个维度建立二维框架,利用内容分析法对政策样本进行剖析,梳理我国省级全民阅读政策的演变过程。研究发现:全民阅读政策空间持续拓展,参与者及其参与类型日趋多元,政府在政策制定中的行为逻辑发生变化。建议加强政策工具协同,优化全民阅读政策工具体系;挖掘参与主体的功能多样性,促进多主体共同推动全民阅读事业发展。图1。表4。参考文献15。

关键词 全民阅读 政策工具 参与主体 内容分析

分类号 G252.1

Research on China's Provincial-level National Reading Policy from the Perspective of Policy Tools

QING Qian & LI Guihua

ABSTRACT

“Promoting national reading” is crucial to China's social, cultural and economic development. The nation and provinces have successively introduced policies to promote national reading. National-level policies provide basic guidance and compliance, and local policies and management practices are tailored to local conditions and are more effective in promoting reading activities throughout the country.

A policy is composed of a series of policy tools, which are specific methods for achieving the policy goals. In order to further understand the specific composition of the content of the provincial national reading policies, this study investigates the current situation of China's provincial-level reading policies from the perspective of policy tool which has not been used by Chinese scholars, and collects and organizes policy samples through web survey method. Based on the theory of policy tools, combined with the actor network theory, this paper establishes a framework from the two dimensions of policy tools and the participants in national reading, and uses the content analysis method to analyze the policy samples. This study sorts out the evolution process of China's provincial-level reading policies and finds that the policy space is more and

^{*} 本文系四川大学创新火花库项目“基于新型阅读行为的全民阅读战略体系研究”(编号:2018hhf-16)的研究成果之一。(This article is an outcome of the project “Research on the National Reading Strategy System Based on New Reading Behavior” (No. 2018hhf-16) of innovation spark base supported by Sichuan University.)

通信作者:李桂华,Email:1147471336@qq.com,ORCID:0000-0001-8356-620X(Correspondence should be addressed to LI Guihua,Email:1147471336@qq.com,ORCID:0000-0001-8356-620X)

more open, and participants and their types of participation are increasingly diverse, and government's behavioral logic in policy-making has also changed.

This study summarizes the characteristics of China's provincial-level national reading policies. Firstly, the application of environmental, supply, and demand policy tools is not balanced, which is manifested that there is a large gap in the distribution of environmental policy tools and strategic measures account for the largest proportion, and the composition of supply policy tools is contradictory and the investment in funds and talent training is insufficient, and application of demand policy tools is insufficient. Secondly, the participation of different subjects in different policy instruments is different, which is manifested by that the government's participation in policy tools is dominated by macroeconomic measures, and libraries and schools are not prominent enough as important positions for national reading, and the policy support for other social organizations needs to be strengthened.

This paper puts forward the following suggestions: Firstly, strengthen the coordination of policy tools and optimize the system of reading policy tools; secondly, explore the functional diversity of participates and promote them to jointly propel the development of national reading. It is hoped that this study can provide a reference for government departments to formulate, modify and improve related reading policies, and provide a better policy environment for the effective promotion of the national reading project and the healthy development of reading related industries. 1 fig. 4 tabs. 15 refs.

KEY WORDS

National reading. Policy tools. Participant. Content analysis.

0 引言

“推动全民阅读”作为我国重要的公共文化服务工程,在提升国民素质、构建学习型社会、推动精神文明建设中发挥了重要作用。为实现对全民阅读工作的有效部署,中央及地方政府陆续出台并不断完善全民阅读政策。从国家层面看,1997年,中宣部、文化部、国家教委等9部委共同发出《关于在全国组织实施“知识工程”的通知》,在全国范围内倡导“多读书,读好书”。2006年,中宣部、中央文明办等11个部门联合发布《关于开展全民阅读活动的倡议书》,正式倡导开展“全民阅读”活动。2013至2018年,国家新闻出版广电总局连续6年发布了年度全民阅读工作计划,促进全民阅读工作有序开展。2016至2017年,《全民阅读“十三五”时期发展规划》《全民阅读促进条例(草案)》等一系列重要的政策文件发布。

为推动所辖区域全民阅读事业的发展,各省级政府部门在贯彻落实国家政策的基础上,出台了一系列促进全民阅读的地方政策,如促进地方全民阅读的办法和条例、省级全民阅读中长期规划、各省年度全民阅读工作计划等,这些政策在指导思想、根本目标上与国家政策保持一致,并在一定程度上对其进行深入化和地方化,既反映了全民阅读政策的现状,也反映了地方政府对国家政策的执行情况。本文以省级全民阅读政策为研究对象,以政策工具为研究视野,结合行动者网络理论建立二维分析框架,运用内容分析法,梳理我国全民阅读政策的演化轨迹,剖析省级全民阅读政策体系的发展特点,为政府部门制定和完善全民阅读政策提供参考。

1 政策文本选择与统计

1.1 政策文本收集与选择

笔者通过北京大学法律检索数据库和各省

级新闻出版局、文化厅、教育厅等政府部门网站进行检索,截至2019年9月20日,得到近700篇省级全民阅读政策文件。对政策文本进行筛选,剔除其中研究价值不大,或者处于意见征集

阶段和已被废止的文件,最终获得与全民阅读密切相关的政策文本146篇,作为分析样本。这些样本覆盖了我国除港澳台及西藏自治区以外的其他30个省、市和自治区(见表1)。

表1 省级全民阅读政策样本(示例)

省份	文件名称	发布时间	发布单位
天津	天津市农家书屋村文化室工程建设实施意见	2009.10.03	天津市人民政府
内蒙古	内蒙古自治区全民阅读中长期规划(2016—2025年)	2016.05.05	内蒙古自治区人民政府办公厅
辽宁	辽宁省人民代表大会常务委员会关于促进全民阅读的决定	2015.03.31	辽宁省人大常委会
吉林	吉林省全民阅读促进条例	2017.09.29	吉林省人大常委会
黑龙江	黑龙江省人民代表大会常务委员会关于促进全民阅读的决定	2017.04.07	黑龙江省人大常委会
上海	关于开展2017年本市全民阅读活动的通知	2017.03.23	上海市新闻出版局
江苏	江苏省人民代表大会常务委员会关于促进全民阅读的决定	2014.11.27	江苏省人大常委会
安徽	2018年安徽省全民阅读工作要点	2018.04.26	安徽省新闻出版广电局
江西	江西省推进全民阅读行动计划(2017—2020年)	2017.03.09	江西省新闻出版广电局
福建	福建省全民阅读2017—2020年发展规划	2017.04.07	福建省新闻出版广电局
山东	关于实施“乡村阅读”工程,加快推进“农家书屋”建设的意见	2007.07.06	中共山东省委宣传部、中共山东省委组织部等
河南	河南省人民代表大会常务委员会关于促进全民阅读的决定	2019.04.09	河南省人大常委会
湖北	湖北省全民阅读促进办法	2014.12.06	湖北省人民政府
广东	广东省全民阅读促进条例	2019.03.28	广东省人大常委会
广西	广西壮族自治区全民阅读中长期规划(2017—2025年)	2017.07.07	广西壮族自治区新闻出版广电局
海南	海南省全民阅读中长期规划(2016—2025年)	2017.02.04	海南省人民政府办公厅
四川	四川省人民代表大会常务委员会关于促进全民阅读的决定	2016.03.29	四川省人大常委会
云南	云南省2018年全民阅读工作方案	2018.03.07	中共云南省委宣传部、云南省新闻出版广电局
贵州	贵州省全民阅读促进条例	2019.08.01	贵州省人大常委会
青海	关于印发深入开展2017年全民阅读工作方案的通知	2017.02.20	青海省文化、新闻出版厅

1.2 政策基本情况统计

1.2.1 政策的发布时间分布情况

对146篇政策样本的发布时间进行统计,结果如图1所示。

从政策数量上看,自2007年起,省级全民阅读政策数量呈逐年波动式增长趋势,可分为两个阶段:①2007至2012年,省级全民阅读政策总量较少,呈平缓波动,2009年为该阶段高点;②2013年至今:2013年3月15日,新闻出版

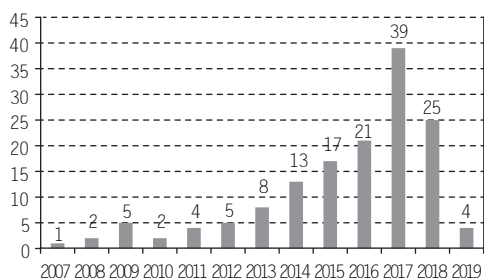


图1 政策发布时间统计

总署发布了《关于开展 2013 年全民阅读活动的通知》,多个省级政府也从该年起陆续发布年度全民阅读活动通知,省级全民阅读政策数量开始快速增长,2017 年到达高峰,当年颁布的省级全民阅读政策数量超过 2009 年的七倍。

1.2.2 政策的类型和主题分布情况

从政策的类型和主题上看,随着时间的推进和全民阅读工作的深化,省级全民阅读政策的文本形式越来越丰富。一方面,全民阅读战略部署从年度计划向长远规划发展^[1],内蒙古、湖北、海南、江西、江苏、安徽、广西等地除了以年度工作计划的形式来指导全民阅读工作外,还发布了三年、五年或十年的全民阅读中长期规划,体现了政府对全民阅读工作的长远思考;另一方面,全民阅读地方立法进程不断推进,继江苏省之后,湖北、辽宁、四川、黑龙江、吉林、贵州、河南、广东等省份也相继出台了具有地方立法性质的全民阅读促进办法、条例或决定。

1.2.3 政策的制定部门分布情况

总体上看,省级全民阅读政策的制定部门分布有五种情况:一是新闻出版部门单独制定,共 84 篇;二是新闻出版部门与文化、宣传、财政、教育等部门联合制定,共 40 篇;三是省人民政府或省委制定,共 12 篇;四是省人民代表大会常务委员会制定,共 8 篇;五是由省文化广电出版体育厅制定,有 2 篇(目前仅有海南省设置了该部门)。

在这些政策中,由各省新闻出版部门参与制定的政策数量高达 124 篇,其中由其单独制定发布的政策占了近 70%。由此可见,新闻出版部门作为统筹全民阅读工作的主管单位,几乎作为政策制定的单一主体起主导作用,其出台的政策内容多样,涉及阅读推广活动、阅读资源供给、基础设施建设、全民阅读规划、全民阅读工作规范、全民阅读科研项目等多方面。

2 政策内容分析

2.1 内容分析设计

2.1.1 维度一:政策工具

政策工具亦称政府工具或治理工具,是政

府为实现其公共政策目标而使用的多种技术形式^[2],是政府为了实现和满足公众的公共物品和服务需求所采取的各种方法、手段和实现机制,是为了满足公众需求而进行的一系列制度安排^[3]。已有研究从不同维度对政策工具进行分类。Vedung^[4]根据政策工具作用领域的不同,将其划分为三种,分别是法律工具、经济工具和交流工具;Rothwell 和 Zegveld^[5]依据政策工具对于技术发展的影响和作用,将其分为供给型工具、环境型工具和需求型工具。根据政策工具的相关定义,并结合全民阅读的特点,本文认为全民阅读政策是指政府为保障公民基本阅读权利,满足公民阅读需求,实现书香社会建设而采取的手段或方法。

本文以政策工具理论为基础,结合 Rothwell 和 Zegveld 对于政策工具的分类,将全民阅读政策工具分为环境型、供给型和需求型三类。其中,环境型政策工具旨在为全民阅读活动提供有利的政策环境,间接影响全民阅读工作的开展;供给型政策工具主要是指政府通过人力、物力、财力、科技等相关要素的投入,为全民阅读工作的开展提供直接支持;需求型政策工具的作用表现为通过政府采购、科研合作等方式吸引社会力量参与全民阅读,提高全民阅读工作的科学性,拉动阅读产品及活动项目的创新和开发,进而提高公民的阅读兴趣,激发阅读需求。三种政策工具合力推动全民阅读事业发展。

本文结合全民阅读的特点,以 Rothwell 等对每一类政策工具的措施阐述为基础,并借鉴张雅娴^[6]、谢青^[7]、程啸天^[8]等人对三大类政策工具的子类目的划分方法,分别梳理每一类政策工具下的具体子类目,其中环境型政策工具由目标规划、策略性措施、法规管制、融资支持、税收优惠构成,供给型政策工具由基础设施建设、资金投入、人才培养、信息技术支持和公共服务构成,需求型政策工具由政府采购、科研合作和海外交流构成(见表 2)。

表2 全民阅读政策工具分类及定义

类型	子工具	定 义
环境型	目标规划	基于全民阅读活动开展现状,既对全民阅读事业大发展做总体规划与描述,又对具体的全民阅读工程建设进度做出安排
	策略性措施	为协助全民阅读发展所制定的各项策略性措施,如制定指导思想、鼓励改革、创新、建立评估体系、表彰奖励、建立长效机制、宣传推广等
	法规管制	通过设定法律法规、部门规章、行业标准、工作办法、考评制度等强制性措施,加强对全民阅读工作的规范和对阅读市场的监管
	融资支持	鼓励金融机构为全民阅读相关企业、组织和个人提供融资、特许、财物分配安排、贷款保证、出口信用贷款等支持,鼓励捐赠财力、物力或成立民间全民阅读基金会
	税收优惠	对于推动全民阅读发展的相关企业、公民和其他组织给予各项赋税上的减免,如土地使用税优惠、免增值税等
供给型	基础设施建设	通过建立和完善阅读场所设施或其他公共文化服务设施,增加阅读资源,为全民阅读的开展提供必要的资源和服务
	资金投入	直接对全民阅读工作的开展提供财力上的支持,如提供研发经费、活动经费,设立专项资金,给予资金补贴、奖励等
	人才培养	根据全民阅读活动开展的需求,成立专业人才队伍和专家团队,完善培训体系,培养高水平阅读推广人才
	信息技术支持	利用互联网技术,为全民阅读事业的发展提供信息技术服务,如建立全民阅读数字资源平台、信息网络平台等
	公共服务	除了提供非盈利性的阅读服务、专业指导以及开展阅读活动以外,还包括为了保障全民阅读活动的顺利开展,提供相应的基本配套服务
需求型	政府采购	通过公开招标等方式向社会力量采购阅读活动项目、阅读资源、平台运营、阅读服务等
	科研合作	政府与企业或其他科研机构就全民阅读相关的研究项目开展合作,为促进全民阅读发展提供科学依据
	海外交流	政府搭建中外交流平台,开展中外合作,促进我国阅读推广经验、阅读理论研究成果的传播及出版精品的推广,吸取国外先进的阅读推广经验

2.1.2 维度二:参与主体

行动者网络理论(Actor- Network Theory, ANT)是20世纪80年代中期以法国社会学家卡龙和拉图尔为代表的巴黎学派提出的理论,行动者网络理论有三大核心概念,即行动者(Actor)、异质性网络(Heterogeneous Network)和转译(Translation)^[9]。其中,“行动者”包括参与到科学实践过程中的所有主体要素,既可以是人,如个人、团体组织等人类行动者,也可以是技术、道德、制度、理念等非人类行动者^[10]。非人类行动者既是影响人类行动者实践行为的环境因素,又

是人类行动者利益的体现和实践的产出。

全民阅读工程是一项由多主体参与、多要素构成的系统工程,政府、企业、图书馆等都是全民阅读工程建设的重要参与者,而阅读设施、阅读资源、阅读技术等要素则是全民阅读工程建设的重要内容。行动者网络理论强调各主体之间的协同合作,共同构建行动网络,刚好与全民阅读工程建设的实际情况相契合。因此,本文基于行动者网络理论,将全民阅读参与主体作为内容分析的第二个维度。

根据范文婷^[11]的研究,全民阅读中涵盖的

行动者包括政府、企业、图书馆、公民、教育机构、社会其他组织六大人类行动者主体,以及内容和技术等非人类行动者主体,这些行动者主体构成了参与主体维度的七个分析类目。

2.1.3 政策文本内容编码

本文将单份政策文本拆分为多个分析单元,按其在文本中出现的顺序编号,根据政策文本内容的具体构成,在分析单元定义时,若政策

文本的某一条款仅体现一类政策工具或参与主体,则将该条款作为一个分析单元,若某一条款包含了多类政策工具或参与主体,则将其拆分为多个信息单元,并以“省份编号—政策编号—分析单元序列号”的格式进行编码,最终得到2 953个编码。在研读每一份政策文本的基础上,对每一个编码进行归类,形成了省级全民阅读政策文本内容分析单元编码表(见表3)。

表3 省级全民阅读政策文本内容分析单元编码表(示例)

省份	政策名称	内容分析单元	编码	维度一	维度二
内蒙古	内蒙古自治区全民阅读中长期规划(2016—2025年)	到2020年,全区成年国民综合阅读率及传统媒介、新兴媒介阅读等各项指标达到全国平均水平	5-22-8	目标规划	内容和技术
		建立完善推进全民阅读的运行机制	5-22-22	策略性措施	政府
		加快将全民阅读纳入法制化轨道,推动全民阅读工作常态化、制度化	5-22-44	法规管制	政府
海南	海南省全民阅读中长期规划(2016—2025年)	鼓励企业通过冠名、公益赞助等方式资助和参与全民阅读活动	21-115-22	融资支持	企业
		税务部门要继续落实好图书批发、零售环节免征增值税政策	21-115-19	税收优惠	政府
黑龙江	黑龙江省人民代表大会常务委员会关于促进全民阅读的决定	各级人民政府应当结合本地区实际情况,合理配置全民阅读基础设施	8-35-10	基础设施建设	政府
		通过财政扶持等方式,充分利用国家和省有关项目资金,加大对出版物发行网点、阅读设施建设和服务的投入	8-35-11	资金投入	政府
		鼓励和支持阅读推广组织和阅读推广人队伍建设	8-35-40	人才培养	其他社会组织
贵州	贵州省全民阅读促进条例	鼓励和支持大数据、互联网、人工智能等相关信息技术的开发应用,促进全民阅读平台建设,实现资源共享	30-130-3	信息技术支持	内容和技术
		鼓励农村学校、民办学校为留守儿童、留守少年安排阅读指导老师或者伴读志愿者,培养其阅读兴趣,提升其阅读能力	30-130-17	公共服务	教育机构
		鼓励学校图书馆、科研机构图书馆及其他类型图书馆免费向公众开放,提供便民阅读服务	30-130-21	公共服务	图书馆
江苏	江苏省“十三五”全民阅读发展规划	协调各地将推荐的优秀出版物纳入各级政府公共文化服务购买目录	10-53-26	政府采购	政府
		加强全民阅读理论和实践研究,为书香江苏建设提供决策指导	10-53-21	科研合作	政府
福建	福建省全民阅读2017—2020年发展规划	发挥闽台、侨乡优势,拓展对台对外交流合作	14-90-14	海外交流	政府

2.2 政策文本内容统计分析

在对政策文本中的分析单元进行编码的基础上,利用数据统计软件,分别统计省级全民阅

读政策在政策工具维度和参与主体维度上的分布情况,如表4所示。

表4 参与主体在三类政策工具上的分布情况

参与主体 政策工具		政府	企业	图书馆	公民	教育机构	其他社 会组织	内容与 技术	总计	总占比 (%)
环境型	目标规划	99	2	0	1	0	0	5	107	3.62
	融资支持	11	42	0	7	11	9	0	80	2.71
	税收优惠	27	0	0	0	0	0	0	27	0.92
	法规管制	203	11	20	0	0	2	0	236	7.99
	策略性措施	586	157	52	51	7	44	17	914	30.95
	小计	926	212	72	59	18	55	22	1 364	46.19
	占比(%)	57.95	36.74	26.67	40.97	25.35	28.50	22.00		
供给型	信息技术支持	18	67	31	0	0	2	47	165	5.59
	基础设施建设	182	112	45	15	6	9	24	393	13.31
	人才培养	26	10	8	7	2	20	0	73	2.47
	资金投入	119	1	1	0	0	1	0	122	4.13
	公共服务	235	162	111	60	40	93	6	707	23.94
	小计	580	352	196	82	48	125	77	1 460	49.44
	占比(%)	36.29	61.01	72.59	56.95	67.61	64.77	77.00		
需求型	政府采购	66	1	0	0	0	0	0	67	2.27
	科研合作	21	4	1	3	5	13	1	48	1.63
	海外交流	5	8	1	0	0	0	0	14	0.47
	小计	92	13	2	3	5	13	1	129	4.37
	占比(%)	5.76	2.25	0.74	2.08	7.04	6.73	1.00		
总计		1 598	577	270	144	71	193	100	2 953	
总占比(%)		54.11	19.54	9.14	4.88	2.40	6.54	3.39		

由表4可知,我国省级全民阅读政策综合运用了环境型、供给型和需求型等多种政策工具,但这三类政策工具分布呈现出明显的不均衡状态。其中,环境型和供给型两类政策工具占了绝对优势,而需求型政策工具的运用则表现出明显的不足。进一步分析可见,三大类型政策工具所采取的具体手段分布也存在较大差异。环境型政策工具中,策略性措施运用最多,其次为法规管制,目标规划、融资支持和税收优惠运用都较少。供给型政策工具中,公共服务是核心组成部分,其次为基础设施建设,占比较

少的其他三种政策工具依次为信息技术支持、资金投入和人才培养。需求型政策工具以政府采购为主要措施和手段,科研合作和海外交流则表现出明显的运用不充分。

从全民阅读政策内容所体现出的各个主体参与情况来看,七大参与主体的参与比例从高到低依次为政府、企业、图书馆、其他社会组织、公民、内容与技术、教育机构。①政府作为全民阅读政策的制定者,同时也是政策工具的核心执行主体,在所有参与主体中占比超过一半。②企业是全民阅读第二大参与主体,它们在公

共服务、基础设施建设、海外交流等政策工具中均占有较大比例。③第三大参与主体是图书馆,包括公共图书馆、学校图书馆,以及基层公共书屋,如农家书屋、社区书屋等。④其他社会组织是第四大参与主体,它们类型多样,在全民阅读中发挥着各自的作用。读书协会、读书俱乐部等阅读组织主要集中于民间阅读推广活动的开展;行业协会、中介服务组织等专业机构主要为促进实体书店的发展提供专业服务;阅读推广机构、全民阅读公益组织主要为公民提供阅读指导和阅读服务;全民阅读公益基金会为阅读活动开展、基础设施建设等提供社会资本支持。⑤公民参与执行的政策工具主要是公共服务、策略性措施和基础设施建设,他们在阅读推广、志愿服务、社会捐赠等公益性活动中发挥作用。⑥教育机构主要承担校园阅读活动组织、未成年人阅读习惯和能力培养、阅读教学以及全民阅读理论研究和学科建设的任务。⑦作为非人类行动者,内容与技术是指那些在政策文本中,并未体现出政策执行人或措施实施者的小部分政策内容,以完善公共文化设施、推荐和提供优秀的阅读资源、打造阅读活动品牌、提升阅读服务质量、支持新技术开发为主。

总体来看,全民阅读七大参与主体在三大类型政策工具中都有所分布,政府参与的政策工具主要是环境型,其次是供给型和需求型;企业、图书馆、公民、教育机构和其他社会组织参与的政策工具主要是供给型,其次为环境型和需求型。无论哪一类政策工具,政府都是主要参与主体。

2.3 省级全民阅读政策的演化

以时间为脉络,对政策样本内容进行剖析,可发现我国省级全民阅读政策的演化轨迹。

首先,全民阅读政策空间持续拓展。

2007至2012年间,近2/3省级全民阅读政策的主题都是推进农家书屋建设与管理,政策文本则多由策略性措施、基础设施建设及公共服务等基础性政策工具组成。2013年,新闻出

版总署发布了《关于开展2013年全民阅读活动的通知》,各省新闻出版部门从该年起以年度活动通知或工作计划形式对地方全民阅读工作进行部署,政策类型开始从单项政策向综合型政策转变。2016年12月《全民阅读“十三五”时期发展规划》正式出台,部分省份在该政策的指导下制定了本省的全民阅读中长期规划。阅读资源配置问题、农村、老少边穷等特殊地区的阅读设施建设问题,以及农民工、残疾人、老年人等特殊群体阅读服务问题作为重点内容被纳入。同时,政策工具组合形式也逐步从集中型向分散型转变,法规管制、资金投入、人才培养、信息技术支持、政府采购等不同类型的政策工具更频繁被使用,全民阅读政策群逐渐产生。

全民阅读政策群的产生是政策空间拓展的结果,同时也确立了全民阅读政策在整个文化政策中的重要位置。地方政府参与全民阅读工程的独立性、自主性和能动性提升,能够灵活地、创造性地运用各种政策工具制订全民阅读政策。各省互为实验场,推动着我国全民阅读政策不断实现新突破。

其次,全民阅读政策参与者及其参与形式日趋多元。

《全民阅读“十三五”时期发展规划》《全民阅读促进条例(草案)》等明确提出要引导社会力量共同参与全民阅读,省级政府也积极响应此号召,所发布政策越来越强调参与主体多元化。这一趋势在公共服务这一政策工具中表现尤为突出,政府、企业、图书馆、教育机构、社会其他组织、公民等在阅读推广、阅读教育、阅读指导、阅读志愿服务等不同形式的公共服务中发挥作用,且逐渐形成合作网络。如在山东、浙江、四川等省份全民阅读政策中,为扶持实体书店发展,鼓励金融机构为实体书店提供贷款服务,房地产企业、高校等为其提供免租金或低租金的经营场所^[12],而受到扶持的实体书店则积极发挥公共阅读服务功能^[13]。为推动全民阅读,政府还给予提供全民阅读捐赠和赞助的公民、法人及其他组织税收优惠政策^[14]。

全民阅读政策参与主体多元化,使得政府在全民阅读活动中的整合功能得以强化,进而使得全民阅读建设由控制体系转向合作体系,有利于形成各个区域性全民阅读行动者网络。

第三,全民阅读政策制定的行为逻辑已然改变。

省级政府既是全民阅读政策的制定者,也是全民阅读政策的实践者。2007—2012年,我国全民阅读工作主要采取“中心—边缘”治理体系,地方政府是被动的政策实践者,其所颁布政策多以“倡导全民阅读”为主旨,从宏观战略层面面对所辖区域全民阅读工作进行布局,并未对不同部门的具体职责作出清晰界定。2013年后,省级政府的全民政策制定者功能日益凸显,正实现从全民阅读倡导者向行动组织者的角色转变。一方面表现为各省全民阅读政策对各级地方人民政府及其职责作了明确规定。如《湖北省全民阅读促进办法》强调,“县级以上人民政府新闻出版广电主管部门负责本行政区域的全民阅读工作”“县级以上人民政府教育行政主管部门应当指导高校、中等职业学校、中小学校、幼儿园开展阅读活动”“县级以上人民政府人力资源社会保障、住房城乡建设等行政主管部门和工会、共青团、妇联等人民团体和社会组织,乡镇人民政府、街道办事处、村(居)民委员会应当为进城务工人员提供阅读指导和服务。”另一方面,政策制定行为逻辑的改变也催生出多部门协同制定全民阅读政策的趋势。2016年前,大多省级全民阅读政策由新闻出版部门单独制定,如2016年之前九年间多部门联合制定的省级全民阅读政策仅15部,但2016年以后情况发生变化,短短三年多时间由多部门联合制定的省级全民阅读政策即达到25部,多部门协同参与全民阅读政策制定将会是大势所趋。

省级政府在全民阅读政策制定中从倡导者到行动组织者的行为逻辑转变,表明新时期我国全民阅读工作正在向多元共治的网络治理结构转型。中央政府、地方政府都是网络结构上的节点,具有共在、信任与互补的行动者关系。

省级政府的政策制定者和实践者双重身份,有助于把政策的理性设计付诸实践,也有助于多元主体共治局面的形成。

3 省级全民阅读政策的特点

3.1 政策工具应用情况分析

3.1.1 环境型政策工具分布差距大,对策略性措施具有较强依赖

在环境型政策工具中,策略性措施占了超过一半的比重,而税收优惠仅占了约2%,二者差距显著。

策略性措施的作用更多地表现在宏观层面,包括明确指导思想,把握发展方向,对全民阅读工作进行统筹安排,建立保障全民阅读运行的长效机制,主张和号召多元主体参与全民阅读活动和工程建设等。由于策略性措施缺乏相关配套政策的支持,在操作层面缺乏具体的实施细则^[15],对措施实施者的安排也不够明晰,使得其在全民阅读工程建设中的实际功能受到限制。

在环境型政策工具中,税收优惠所占比例最低,发挥作用也有所局限。享受政府税收优惠政策的对象主要有两类:一类是为全民阅读的开展提供捐助和赞助,且符合公益性捐赠规定条件的公民、法人及其他组织,另一类是参与图书批发、零售环节的实体书店。享受税收优惠政策的对象有限,税收优惠的条件也过于苛刻,这可能会影响社会力量参与全民阅读工程建设的积极性。

3.1.2 供给型政策工具构成存在冲突,资金投入和人才培养不充分

在供给型政策工具中,主要强调了公共服务和基础设施建设,涉及资金投入和人才培养的政策内容较少。

从供给型政策工具的具体措施分布情况看,资金投入的占比远低于公共服务和基础设施建设。阅读设施建设和阅读活动的开展都要建立在资金投入的基础之上,一方面强调基础

设施建设和公共服务,另一方面又对资金投入不够重视,这可能导致供给型政策工具结构的冲突。同时,政策内容大多以“加大资金投入”“列入财政预算”等较为笼统的表述来体现资金投入措施,缺乏具体的实施和监督方案,资金投入措施也难以落实到全民阅读具体工作中。

公共服务的内容除了为公民提供阅读服务、开展阅读活动以外,还包括针对不同群体提供阅读推广、阅读指导和阅读教育,这些服务都需要具备专业阅读推广技能和其他专业技能的机构或个人来提供,而专业技能需要通过正规的培训来获得。但是,在供给型政策工具分布结构中,人才培养所占比重最低,人才培养的投入与公共服务的投入形成了明显的差距,对人才培养的重视程度不足则可能导致阅读服务和阅读活动质量不尽人意。

3.1.3 需求型政策工具应用不足

从省级全民阅读政策内容结构来看,需求型政策工具占比低于5%,远落后于环境型和供给型。

政府采购在所有省级全民阅读政策内容中仅占2.27%。整体来看,政府采购的产品类型集中于阅读资源和阅读服务,对于数字阅读平台和设施、阅读活动项目等产品的购买力度有限,采购范围有待进一步拓展。

科研合作主要是政府及相关研究机构开展全民阅读指数调查、全民阅读规划编制、优秀出版物推荐机制完善及阅读理论研究。科研合作在省级全民阅读政策工具构成体系中占比1.63%,仅高于税收优惠和海外交流,政府对全民阅读科研工作的重视程度不够显著。

海外交流仅占了不到1%的比例,仅有少数省份将海外交流作为全民阅读的政策内容,福建和云南两省分别倡导开展与台湾地区及东南亚国家的阅读文化交流活动,上海、四川提出举办国际书展和国际论坛,其他海外交流的方式则体现为鼓励实体书店“走出去”。总体而言,海外交流的途径并不够丰富,参与交流的主体以民间力量为主。

3.2 不同参与主体在不同政策工具中的参与情况分析

六大人类行动主体在各类政策工具中发挥着各自特有的作用,具体参与情况如下。

3.2.1 政府参与的政策工具以宏观措施为主

从整体看,政府参与执行的全民阅读工作内容覆盖面较广,每种政策工具都有所涉及,但是进一步分析可见,策略性措施和法规管制这两种政策工具之和占比接近一半,二者的功能主要体现在为全民阅读事业发展营造良好的宏观环境,但实际功能表现得不够细化和直观。大量策略性措施和法规管制措施的运用表明,政府在全民阅读工作中的功能发挥仍然是以宏观指导和监督为主,对人才培养、税收优惠、信息技术支持以及海外交流等领域的重视程度有待进一步提高。

3.2.2 企业、公民在政策工具中的参与角色较为多元

企业是全民阅读第二大参与主体,参与执行的政策工具类型较为全面。企业在全民阅读中的角色主要有:阅读内容的生产者,如出版商;阅读资源的售卖者,如实体书店;阅读场所的提供者,如城市书店等;阅读活动的组织者,如参与全民阅读“七进”(进农村、进社区、进家庭、进学校、进机关、进企业、进军营)活动的各企业;数字阅读平台的搭建者,如各类互联网企业;社会资本的提供者,如金融机构及其他有捐助行为的企业等;全民阅读的推广者,如各类媒体、通信运营商等。

公民作为参与数量最为庞大的群体,既是全民阅读工程的受益者,也是工程的建设者。参与全民阅读工程建设的公民群体主要有党员干部、公众人物、典型代表、阅读推广人、专家学者、教育工作者、阅读场所设施的管理员或经营者、阅读服务志愿者以及其他社会各界人士等。

3.2.3 图书馆和学校作为全民阅读重要阵地的地位不够突出

图书馆和以学校为代表的教育机构在省级全民阅读政策中所占比重较低,甚至远低于企

业的占比,这与它们作为全民阅读重要阵地的现实情况不相符合。究其原因,可能是由政府部门之间的职能冲突导致。在我国,大多数图书馆和学校分别属于文化部门和教育部门管理,而全民阅读政策制定的主导部门是新闻出版部门,单一部门主导政策制定的现象导致了全民阅读政策内容的倾斜性。从涉及的行业领域看,出版发行相关内容在政策文本中较为突出,而文化、教育等与全民阅读密切相关领域的内容则相对较少,进而导致图书馆和学校在全民阅读政策中提及率并不高,作为全民阅读工程重要阵地的地位也并不突出。

3.2.4 对其他社会组织政策扶持力度有待加强

其他社会组织在全民阅读工作中的作用主要体现在组织阅读推广活动,提供公共阅读服务,以及为其他主体提供专业咨询等。此外,它们也是社会捐助的重要来源。在与其他社会组织相关的政策内容中,除了明确不同类型社会组织在全民阅读中的职责以外,还涉及政府对它们的鼓励性措施。但是,这些措施多以“扶持”“鼓励”“引导”“倡导”“推动”等较为空洞的词语来体现,具体的鼓励性措施有待细化。

4 发展建议

4.1 加强政策工具协同,优化全民阅读政策工具体系

为提升全民阅读政策的实施效果,构建较为合理完善的全民阅读政策体系,需要结合不同政策工具的属性和作用对政策体系进行优化,主要可从以下三个方面展开。

4.1.1 完善环境型政策工具的相关配套措施,提高税收优惠的扶持力度

如上文所述,策略性措施、法规管制、目标规划等政策工具在实施过程中若缺乏相关配套措施和实施细则,其实际功能将难以发挥,因此要通过完善相关配套措施、制定具体实施方案来加强宏观型政策工具的具体落实。例如,在

制定了书香社会建设指标体系之后,要通过具体的工作意见、实施方案、监管制度以及评估标准等后续政策来落实书香社会的建设工作。目标规划的制定也要注意对宏观目标的深入,将宏观目标划分为具体目标,同时严格规定各项目标规划的任务分配和落实时间,从而使目标规划具备可操作性,而不仅仅是一个口号。

此外,还要适当放宽税收优惠条件,扩大税收优惠政策的适用范围,提高社会力量参与全民阅读工程建设的积极性。阅读内容的生产者、阅读资源的供应者、阅读相关信息技术开发者、阅读基础设施的建设者、阅读公共服务的提供者、阅读活动的组织者,以及其他以间接形式参与全民阅读的公民、法人及其他组织,都可被纳入到享受税收优惠政策的范围内。

4.1.2 加强供给型政策工具运用的多样性,重视资金投入和人才培养

资金短缺是各地阅读活动质量及阅读场所和设施质量良莠不齐的主要原因之一。政府要加强对全民阅读的资金投入,既要做好全民阅读工作的财政预算,又要通过制定和完善实施细则将经费落实到有实际需求的建设领域,并在经费的使用过程中做好审计和监管工作。

加强人才队伍建设是促进全民阅读事业持续发展的重要保障。首先要做好阅读推广人的培训工作。阅读推广人才培养可通过多种渠道来实现。高校要重视阅读推广专业教育,在进行理论教育的同时,注意专业教育的针对性和实用性。民间阅读机构要积极开办阅读推广培训班,并支持和鼓励具有阅读推广热情的出版发行者、文学创作者、教育工作者等加入阅读推广人队伍。同时,还要重视其他全民阅读工作从业者的培训,提高他们的业务能力和职业素养。例如,图书馆和图书馆协会要组织好馆员培训;行业协会要加强实体书店从业者业务培训;政府要组织好基层阅读场所设施管理者的培训。此外,要制定针对全民阅读从业者的管理办法,实现全民阅读人才队伍管理规范;不断完善人才激励机制,提高全民阅读工作从业者

的薪酬待遇,激发他们的工作积极性。

4.1.3 全面提升需求型政策工具应用水平

需求型政策工具是实现社会力量共同参与全民阅读的重要途径,而我国省级全民阅读政策对于需求型政策工具的运用不足。

目前的政策多以“通过政府购买服务不断提高服务水平”“将全民阅读公共服务纳入到政府采购范围内”等措施来体现政府采购,缺乏具体的政策依据和指导。因此,要在《中华人民共和国政府采购法》《中华人民共和国政府采购法实施条例》等顶层政策的指导之下,制定全民阅读政府采购专项政策,使政府采购工作规范化、制度化。此外,还要优化政府采购结构,除了采购阅读资源、阅读设施、阅读服务以外,还可以通过购买具有自主知识产权的新产品或新技术来促进多种主体的创新。

加强科研合作,既要鼓励高校和科研机构开展跨学科的阅读理论研究,对公民的阅读规律和阅读行为进行探索,为全民阅读工作提供科学理论支撑;又要加强政产学研合作,对阅读市场进行调查,鼓励阅读产品和技术的开发和创新,为阅读市场不断注入新的活力。

要积极推进政府和社会力量共同参与全民阅读对外交流。首先,要重视阅读文化的对外交流,建设和完善阅读文化交流平台,组织国际阅读文化交流活动,在积极吸收和借鉴国外优秀阅读文化成果的同时,促进中华文化的传播。其次,要重视阅读产品的对外交流,举办国际书展等国际商业展会,促进我国出版精品的对外推广,鼓励和扶持有实力的优秀出版发行企业参与国际合作,拓展海外营销渠道。

4.2 挖掘参与主体的功能多样性,促进多主体共同推动全民阅读事业发展

全民阅读政策要明确政府、企业、图书馆、教育机构、其他社会组织等在全民阅读工程建设中的责任和义务,深入挖掘参与主体在不同政策工具中的潜在价值,重视全民阅读参与主体及其参与形式的多样性,形成政府主导、部门

推进、全社会共同参与全民阅读的新局面。

从政府职责来看,第一,做好顶层设计。首先,加快全民阅读地方立法进程。我国只有少数地区出台了全民阅读地方性法规,其他地区要在国家政策的指导下,制定出符合本地区经济、文化水平的地方性法规。其次,制定全民阅读发展规划,在宏观层面为全民阅读事业指引发展方向。第二,加强各部门之间的联动。建立工作协调机制,加强新闻出版、文化、教育、宣传等全民阅读相关部门的统筹协作,改善全民阅读政策制定部门过于单一的局面,推动多部门联合制定和完善全民阅读政策体系。第三,加强切实的政策落实。通过基础设施建设、资金投入、融资支持等具体措施来推动全民阅读工程建设。第四,做好多主体的协同推进。政府要凭借其权威性和号召力,利用税收优惠政策、政府采购等方式调动社会各界力量参与的积极性,并以协调者的身份,权衡各主体的责任义务和利益关系,保障多主体参与的有效进行。

图书馆要充分发挥在全民阅读中的多样性功能。《中华人民共和国公共图书馆法》规定,“公共图书馆是社会主义公共文化服务体系的重要组成部分,应当将推动、引导、服务全民阅读作为重要任务。”在全民阅读中,图书馆的推动作用表现为做好全民阅读的宣传推广工作,通过组织和宣传阅读活动,创新活动内容和活动形式,提高公民对于阅读参与的积极性,营造社会阅读氛围;图书馆的引导作用体现为凭借其专业性技能,编制推荐书目,组织导读活动,开展针对不同群体的阅读指导,帮助公民提高阅读能力;图书馆的服务作用体现在不仅要为公民提供优质多样的阅读资源,满足其基本的阅读需求,还要进一步拓展服务范围,将图书馆打造为集阅读、社交、学习等多功能为一体的公共文化空间。

不同层级的学校参与全民阅读工作的侧重点应有所差异。就中小学而言,主要工作是面向青少年开展阅读推广和阅读教育,激发他们的阅读兴趣,帮助他们培养良好的阅读习惯,丰

富文化积累,为其终生发展夯实基础。就高校而言,首先应积极组织校园阅读推广活动,提高大学生群体的阅读参与意愿,培育阅读文化,营造“书香校园”氛围。其次,要加强阅读学科建设,既为全民阅读工作的开展提供科研支持,又为全民阅读事业培养人才。此外,还应充分发挥高校的文化辐射功能。高校文化氛围浓厚,社会公众接受度高,要在“书香社会”建设中起好示范带头作用,主动承接并推广社会性阅读活动;支持高校图书馆等阅读文化场所向社会开放,促进资源共享,并鼓励教师、大学生等高

素质人群参与阅读推广活动,充实阅读推广的人才队伍。

其他社会组织具有机制灵活、群众基础广泛等优势,政府要提高对其他社会组织参与全民阅读事业的政策扶持力度,为其他社会组织的运营管理和活动组织提供经费、人员、场地等方面的支持。一方面要细化综合性全民阅读政策中关于支持社会和民间组织参与全民阅读的宏观措施;另一方面要专门制定扶持办法或工作指南来支持社会阅读组织的发展。

参考文献

- [1] 徐同亮. 全民阅读法规政策体系建设探析[J]. 中国出版,2017(3):18-23. (Xu Tongliang. Research on the construction of national reading policies and laws system [J]. China Publishing Journal,2017(3):18-23.)
- [2] 陈振明,张敏. 国内政策工具研究新进展:1998—2016[J]. 江苏行政学院学报,2017(6):109-116. (Chen Zhenming,Zhang Min. New development in studies on domestic policy tools:1998-2016[J]. The Journal of Jiangsu Administration Institute,2017(6):109-116.)
- [3] 陈振明. 政策科学教程[M]. 北京:科学出版社,2015:55. (Chen Zhenming. Policy science course[M]. Beijing:Science Press,2015:55.)
- [4] Vedung E. Policy instruments:typologies and theories [M]. New Brunswick Press,1998:50.
- [5] Rothwell R. Reindustrialization and technology:towards a national policy framework[J]. Science & Public Policy, 1985,12(3):83-104.
- [6] 张雅娟,苏竣. 技术创新政策工具及其在我国软件产业中的应用[J]. 科研管理,2001,22(4):65-72. (Zhang Yaxian,Su Jun. Policy tools for technology innovation and its application in software industry of China [J]. Science Research Management,2001,22(4):65-72.)
- [7] 谢青,田志龙. 创新政策如何推动我国新能源汽车产业的发展——基于政策工具与创新价值链的政策文本分析[J]. 科学学与科学技术管理,2015(6):3-14. (Xie Qing,Tian Zhilong. How innovation policy promotes China's new energy vehicle industry:a text research from policy tools and innovation value chain[J]. Science of Science and Management of S. & T. ,2015(6):3-14.)
- [8] 程啸天. 政策工具视角下的中国风电产业政策文本内容分析[D]. 杭州:浙江大学,2011. (Cheng Xiaotian. Content analysis of China's wind power industry policy text from the perspective of policy tools [D]. Hangzhou: Zhejiang University,2011.)
- [9] 吴莹,卢雨霞,陈家建,等. 跟随行动者重组社会——读拉图尔的《重组社会:行动者网络理论》[J]. 社会

- 学研究,2008(2):218-234。(Wu Ying, Lu Yuxia, Chen Jiajian, et al. Follow actors to reassemble society : reading Latour's *Reassembling the social; an introduction to Actor-Network-Theory* [J]. Sociological Studies, 2008(2):218-234.)
- [10] 郭俊立. 巴黎学派的行动者网络理论及其哲学意蕴评析[J]. 自然辩证法研究,2007,23(2):104-108.
(Guo Junli. Actor - network theory of Paris school and analysis of philosophical significance[J]. Studies In Dialectics of Nature,2007,23(2):104-108.)
- [11] 范文婷. 行动者网络理论视角下的全民阅读协同推广研究[J]. 出版发行研究,2017(1):83-87。(Fan Wenting. Research on collaborative promotion of nationwide reading from the perspective of actor-network theory [J]. Publishing Research,2017(1):83-87.)
- [12] 山东省广播电视局. 关于推进实体书店发展的实施意见[EB/OL]. [2019-06-12]. <http://gd.shandong.gov.cn/articles/ch02460/201703/033F5EBF-F9D7-48AC-A902-1923645478F5.shtml>. (Radio and Television Administration of Shandong Province. Implementation opinions on promoting the development of physical bookstores [EB/OL]. [2019-06-12]. <http://gd.shandong.gov.cn/articles/ch02460/201703/033F5EBF-F9D7-48AC-A902-1923645478F5.shtml>.)
- [13] 四川省广播电视局. 关于推进实体书店发展的实施意见[EB/OL]. [2019-06-12]. http://www.scppa.gov.cn/xxgk/zcwj/qt/201611/t20161104_38284.html. (Radio and Television Administration of Sichuan Province. Implementation opinions on promoting the development of physical bookstores[EB/OL]. [2019-06-12]. http://www.scppa.gov.cn/xxgk/zcwj/qt/201611/t20161104_38284.html.)
- [14] 海南省人民政府. 海南省全民阅读中长期规划(2016—2025年)[EB/OL]. [2019-06-12]. http://www.hainan.gov.cn/hn/zwgk/zfwj/bgtwj/201702/t20170208_2226829.html. (The People's Government of Nainan Province. The medium and long term plan of national reading in Hainan Province (2016-2025) [EB/OL]. [2019-06-12]. http://www.hainan.gov.cn/hn/zwgk/zfwj/bgtwj/201702/t20170208_2226829.html.)
- [15] 汪圣,刘旭青. 政策工具视角下我国公共文化服务政策研究[J]. 图书馆工作与研究,2018(2):16-22,27.
(Wang Sheng, Liu Xuqing. Research on public cultural service policy in China from the perspective of policy instruments[J]. Library Work and Study,2018(2):16-22,27.)

卿 倩 四川大学公共管理学院硕士研究生。四川 成都 610065。

李桂华 四川大学公共管理学院教授,博士生导师。四川 成都 610065。

(收稿日期:2019-10-15;修回日期:2020-05-13)