

基于双重差分模型的公共文化服务体系示范区创建效果研究

李少惠 王 婷

摘要: 国家公共文化服务体系示范区是中央为提升地区公共文化服务水平的一项政策创新,其实施效果尚缺乏实证证据。将示范区创建视为一项自然实验,基于2010-2016年中国283个地级市的面板数据,运用双重差分方法对示范区创建的政策效果进行实证检验。结果表明,示范区对提升地区公共文化服务水平有显著正向影响,而且在定期复查与动态考核机制下该影响有一定的持续性,稳健性检验进一步佐证了本文的研究结论。城市异质性特征研究表明与城市文旅资源相对贫乏的城市相比,文旅资源富集的城市示范区创建对地区公共文化服务水平的提升作用更大,即文旅资源丰富程度对示范区创建提升地区公共文化服务水平具有调节效应。这为国家公共文化服务体系示范区的合理布局与配套政策的科学制定提供了重要启示。

关键词: 示范区; 公共文化服务水平; 项目制; 双重差分模型

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2021.02.005

一、引言

公共文化服务是政府公共服务的重要组成部分。自2005年明确提出公共文化服务概念以来,政府陆续出台了一系列的支持性政策以提高公共文化服务的覆盖面和适用性。在所有的政策探索中,一个颇为重要的举措就是“国家公共文化服务体系示范区创建”(以下简称示范区),这是国家从顶层设计平衡区域差距、发挥地方特色的一项重要文化战略,以实现公共文化服务向广覆盖、高效能转变为基本目标。既有文献将示范区置于项目制运作之下,并就中央意图、地方逻辑、行政行为及实施效果等方面形成了丰硕的理论成果^①。作为政府提升地区公共文化服务效能的重要抓手,示范区创建能否提升地区公共文化服务水平?由于政策通常是在法律法规的强制力之外寻求一种价值认同和集体行动能力^②,执行力成为决定政策有效性的根本性因素^③。示范区创建之初受国家重视、政策优待,地方政府积极配合中央意图,不遗余力执行创建任务来改善地区公共文化服务水平,然而随着两年创建周期的结束,服务水平能否持续提升?城市异质性是否会影响示范区与地区公共文化服务水平关系?基于实证证据对以上问题的回答是进一步释放示范效果、平衡供需矛盾、创新现代公共文化服务供给机制和制度形式的基础,亟待学术界的有力回应。

现有研究从示范区的创建主体、建设内容、执行逻辑、存在问题及完善路径进行了有益探索^④,较

基金项目: 国家社科基金一般项目“乡村振兴战略实施中完善西部农村公共文化服务体系研究”(18BZZ102)。

作者简介: 李少惠,兰州大学管理学院教授,博士生导师(兰州 730000; lishaohui218@163.com);王婷,兰州大学管理学院博士研究生(兰州 730000; twang09@lzu.edu.cn)。

① 陈水生:《项目制的执行过程与运作逻辑——对文化惠民工程的政策学考察》,《公共行政评论》2014年第3期。

② 朱德米、李兵华:《行为科学与公共政策:对政策有效性的追求》,《中国行政管理》2018年第8期。

③ 钟兴菊:《地方性知识与政策执行成效——环境政策地方实践的双重话语分析》,《公共管理学报》2017年第1期。

④ 李少惠、王婷:《多元主体参与公共文化服务的行动逻辑和行为策略——基于创建国家公共文化服务体系示范区的政策执行考察》,《上海行政学院学报》2018年第5期;陈宇京:《非政府文化力量参与创建公共文化服务体系现状刍议——以大冶市公共文化服务体系示范区建设为例》,《湖北社会科学》2013年第1期。

多采用概念梳理和个案分析的方法集中于理论探讨、逻辑分析和经验总结,鲜有涉及基于经验数据的实施效果评估。关于公共文化服务水平研究成果中,学者们普遍认为财政分权、社会结构、空间布局、技术工具、制度设计、经济发展等是公共文化服务水平的重要影响因素^①。由于制度的激励功能使得不同的制度设计带来不同的治理效果^②,以示范区创建的方式推行公共文化服务在项目制运作框架下执行效果并不理想^③。但是,并没有研究采用科学方法检验示范区与地区公共文化服务水平的因果关系。鉴于此,本文以我国 283 个地级市为研究样本,评估示范区的实施效果及时间效应和城市异质性。可能的贡献在于:第一,示范区从组织申报到组织创建,市级政府均承担着主体责任,从市级层面入手研究示范区与地区公共文化服务水平间的关系可以更加准确地判断政策的实施效果,同时理论层面丰富了关于公共文化服务水平影响因素的文献;第二,基于项目制评估示范区的实施效果,重点关注项目制影响公共文化服务水平的时间效应和城市异质性的调节效应,实践层面为现代公共文化服务体系构建提供指导;第三,通过设置有效的对照组,运用双重差分方法识别示范区对地区公共文化服务水平的净影响,克服以往研究中存在的估计偏差,做到精准评估。

二、理论背景与研究假设

项目制作为一种新的国家治理形式^④,在公共文化服务领域的典型运作以“国家公共文化服务体系示范区(项目)创建”为代表。示范区是国家在“十二五”期间开展的以项目制形式引导地方建设与完善公共文化服务的战略部署。20 世纪 90 年代的分税制改革造成“几家欢喜几家愁”的局面,为摆脱各级政府财权上收,事权下沉的窘境,中央通过税收返还、转移支付等方式重塑央地关系,项目制作为中央对地方转移支付的主导形式,成为政府加强民生建设、提供公共服务、促进社会发展的一项关键治理技术。从实施结果来看,“发包—打包—抓包”的分级治理模式使得中央的政策意图得到有效贯彻、地方的发展目标得到充分实现、基层的组织资源得到全面动员^⑤。同时,实际运作中自上而下的项目制定、监管、验收与自下而上的项目申请、竞争、实施的互动促进了政府从“管制型”向“服务型”的转变^⑥。公共服务项目制遵循公共利益的逻辑,通过财政资金的专项分配将民生性公共事业尽可能均等地辐射到不同区域、覆盖到不同群体,以此来彰显政府在维护社会公平上的合法职能。随着项目制溢出财政领域,流行于公共服务领域并日渐成为中央政府自上而下部署工作、安排任务的重要形式,以项目制的方式提供公共文化服务也成为政府破解领域内资源不足、能力不强、效能不高等难题的一把“金钥匙”。各城市创建示范区政策实施时间不一致,使得示范区创建这一外生事件具有“准自然实验”的性质,为我们采用双重差分方法评估政策处理效应提供了一个完美的“准自然实验”场景。

创建公共文化服务体系示范区是国家文化建设的重要内容,是构建现代公共文化服务体系的重要部署。创建工作总体由文旅部和财政部统筹推进,落实到地方层面则是以地级市为单位,经过严格的申报、评审、创建、督查、评估、验收、授牌等程序才能获得“国家公共文化服务体系示范区”的称号。

① 杨林、许敬轩:《地方财政公共文化服务支出效率评价与影响因素》,《中央财经大学学报》2013 年第 4 期;汪利镏:《地方政府公共服务支出均等化测度与改革路径——来自 1995-2012 年省级面板数据的估计》,《公共管理学报》2014 年第 4 期;王晓洁:《中国基本公共文化服务地区间均等化水平实证分析——基于 1999 年、2009 年数据比较的考察》,《财政研究》2012 年第 3 期;毛雁冰、龙新亚:《农村地区公共文化服务供给的影响因素——利用固定效应模型的实证检验》,《图书馆论坛》2018 年第 4 期。

② 管兵、夏瑛:《政府购买服务的制度选择及治理效果:项目制、单位制、混合制》,《管理世界》2016 年第 8 期。

③ 张良:《“项目治国”的成效与限度——以国家公共文化服务体系示范区(项目)为分析对象》,《人文杂志》2013 年第 1 期。

④ 渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》2012 年第 5 期。

⑤ 折晓叶、陈婴婴:《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》,《中国社会科学》2011 年第 4 期。

⑥ 黄宗智、龚为纲、高原:《“项目制”的运作机制和效果是“合理化”吗?》,《开放时代》2014 年第 5 期。

由于示范区申报需满足文化工作基础较好、地方政府积极性高、制度设计研究取得一定成果等条件,所以,获得创建资格就是地方政府目前文化工作的一种肯定,各创建单位在两年创建期内不断完善设施网络、培养服务人才、提供资金支持、创新技术手段、确定评估程序等,以此不断提高地方公共文化服务水平。而且,创建工作要求“建立由党委、政府主要领导牵头,发改、财政、人事、编制、文化等相关职能部门参加的工作机制”,这是因为绩效锦标赛驱动下对 GDP 的狂热追求会导致经济发展成为备受关注的政策议题,相比之下,文化建设、公共服务成为“陪衬”出现在政府工作日程中。但是,中国典型的“一把手”体制下党政领导的关注和重视能够确保公共政策执行的有效性^①,由市委书记和市长等成员组成的领导小组能够让政府部门和社会力量更加重视公共文化服务工作,为公共文化服务提供场馆空间、人员及财力支持、权限使用等方面的多重保障,这就为公共文化服务效能提升奠定了基础。更重要的是,在项目制运作逻辑下,国家设立专项资金引导和激励地方政府进行资金配套,以加大基层文化建设投入,满足地方公共文化设施建设、人才培养和品牌打造等方面的支出。同时,制定系统、量化的考核指标确保项目资金的使用和落实,以此提高项目建设质量。此外,国家公共文化服务体系示范区创建工作领导小组办公室每年组织督查组赴各创建示范区所在地以实地考察、资料审阅、问卷调查等方式开展督导工作,确保公共文化服务体系示范区较好地满足了人民群众的精神文化需求,提升了政府公共文化服务效能。概言之,创建工作为推动基本公共文化服务水平提升提供了充分的领导重视、资源投入、社会动员和制度护佑。然而,传统功利主义价值取向下的公共文化政策在公平正义、普惠均等等方面存在着一定的偏离^②,这就不可避免地导致了公共文化服务财政投入城乡不平衡、设施网络可及性较差、文化活动参与率较低等问题^③,严重影响了公共文化服务水平的提升,制约着社会的健康有序发展。示范区创建以统筹城乡、惠及全民为基本原则,重点围绕硬件设施建设和软件服务供给等内容,通过现场督导、中期考核、经验交流等形式探索彰显地方特色、实现全面覆盖、推动普惠均等的公共文化服务体系建设模式,从而为先进经验和最佳实践的推广提供示范和典型,带动革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的公共文化服务发展,提升地区公共文化服务水平。

基于此,本文提出假设 1:示范区创建能够提升地区公共文化服务水平。

示范区创建是国家的一项重要文化战略部署,根本目的在于建立一种立足地方实际、覆盖城乡、可持续发展的公共文化服务长效机制。示范本身作为以点带面推动国家政策执行的重要工具,通常会出现地方异化现象^④,这是因为政策执行依赖一定的组织载体,在中国,地方政府部门及公务人员是主要的政策执行主体,但在“经济人”的理性导向下地方政府及官员往往会把注意力放在公共文化服务场馆多大、投资多少、人员配备等能带来政绩和影响力的面子工程上,对于设施利用率、群众参与率、供给有效性等实质性问题却很少关注。而且,示范区创建拥有文旅部和财政部联合发布的权威政策的支持,并且也纳入了政府发展规划,上升为中央政府的重要工作日程,在创建之初各单位基于政绩、利益等方面的考量热情高涨,积极组织动员大会开展创建工作,努力为中期督查、验收考核做准备。随着创建周期的结束,原有的问题逐步解决、现状得到改善,但时代的发展引领着人民群众公共文化需求的不断增长,停留在创建期内的服务方式及供给内容会导致政策效果大打折扣,甚至会失去应有的效力,对新时代语境下更为广泛的公共文化需求显得无能为力。

由此,本文提出假设 2:示范区创建具有短期“运动式治理”的效果,缺乏长效性。

① 马亮、王洪川:《示范城市创建与食品安全感:基于自然实验的政策评估》,《南京社会科学》2018 年第 9 期。

② 柯平、邹金汇、李梦玲等:《基本公共文化服务均等化的合理价值取向研究》,《国家图书馆学刊》2017 年第 5 期。

③ 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》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2017 年第 1 期。

④ O'Brien K. J., Li L., "Selective Policy Implementation in Rural China", *Comparative Politics*, 1999, 31(2), p.167.

三、研究设计

(一)数据来源与样本筛选

本文将文旅部、财政部 2011 年启动的示范区创建政策实践作为自然实验,通过构造“反事实”的对照组,科学准确地评估示范区的创建效果。示范区创建周期为两年,国家在 2011-2017 年共公布了四批创建名单。由于统计数据的缺乏我们难以评估 2017 年启动的示范区的创建效果,所以将其剔除。北京、天津、上海、重庆市的创建单位是所属辖区,而本文以地级市为样本进行实证检验,故不纳入研究对象。此外,基于数据完整性和可获取性的考虑,删除个别省份(西藏)、自治州、省直管县(澄迈县)及县级市(济源)等缺失值较多的样本。最终以 2010-2016 年 283 个城市的面板数据为研究样本,采用平均增长率对年份缺失数据进行填补。数据主要来源于《中国城市统计年鉴》(中国文化文物统计年鉴),示范区创建城市名单来源于文旅部官方网站。

(二)估计模型与方法

双重差分模型(Difference-in-Differences, DID)是通过构造处理组和对照组,比较受到政策冲击后二者平均变化的差异,从而精确估计政策实施效果。本研究处理组是 2010-2016 年创建示范区的城市,对照组该时间范围内没有创建示范区的城市,在此期间,文旅部分三批次批准地方创建示范区,这样示范区的创建时间存在差异,所以采用更加宽泛的 DID,即根据示范区创建时间设置虚拟变量 $demo$,城市在获批创建前 $demo=0$,之后 $demo=1$ 。通过构造双向固定效应计量模型来实现双重差分检验示范区创建对地区公共文化服务水平的真实效应:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 demo_{it} + \alpha X_{it} + \gamma_t + \mu_i + \epsilon_{it} \quad (1)$$

其中, Y_{it} 为被解释变量,下标 i 和 t 分别表示城市和年份, $Demo_{it}$ 为政策虚拟变量,反映城市 i 在 t 年被批准创建示范区。 γ_t 代表时间固定效应, μ_i 代表各地级市的个体固定效应, X_{it} 为其他控制变量。该模型中,系数 β_1 的估计值是我们关注的重点,如果示范区创建确实提升了地区公共文化服务水平,那么 β_1 的系数应该显著为正。

为了分析示范区创建的时间效应,分别设置虚拟变量 $after_1$ 、 $after_2$ 、 $after_3$ 、 $after_4$,如果某城市是获批创建后的第 t 年,则 $after_t=1$,否则取 0($t=1,2,3,4$)。需要说明的是,示范区创建资格名单每年中下旬公布,各地级市一般从下一年开始集中投入资源进行创建,因此,本文设定创建名单公布后第一年即为开始创建的第一年。为了验证该政策实施对地区公共文化服务水平提升在时间上的作用趋势,构建如下的回归方程:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 after_1 + \beta_2 after_2 + \beta_3 after_3 + \beta_4 after_4 + \alpha X_{it} + \gamma_t + \mu_i + \epsilon_{it} \quad (2)$$

模型中,系数 β_1 、 β_2 、 β_3 、 β_4 是本文关心的重点。如果 β_1 、 β_2 显著为正说明示范区在创建周期内有效提升了地区公共文化服务水平; β_3 、 β_4 也显著为正则表明示范区创建政策具有长效性,在创建结束,获得命名授牌之后的第一年、第二年仍对地区公共文化服务水平的提升产生影响;若 β_3 、 β_4 不显著,则意味着示范区创建只会产生“运动式治理”的短期效果,并不具有长效性。

按照现有文献的做法,在基础回归之后进行稳健性检验,采用共同趋势、单差法、反事实及倾向得分匹配等方法来确保研究结果的可靠性。最后,进一步分析示范区对地区公共文化服务水平提升的城市异质性。

(三)变量测量

1.被解释变量。本文重点考察的示范区创建效果通过公共文化服务水平来反映,既有研究以公

公共文化服务指数衡量公共文化服务水平^①,借鉴熊兴的评估指标^②,采用熵值法确定指标权重并科学测算各地级市的公共文化服务指数,以此来反映各城市的公共文化服务水平。

2.解释变量。根据国家公布的2010-2016年示范区创建名单对样本市进行赋值,如果某一城市在当年获批创建资格或已经命名授牌为示范区则赋值为1,否则为0。为了估计示范区创建效果的时间效应,设置四个虚拟变量 $after_1$ 、 $after_2$ 、 $after_3$ 、 $after_4$,如果某城市是获批创建后的第 t 年,则 $after_t=1$,否则为0($t=1,2,3,4$)。进一步地,设置文化旅游资源变量来检验示范区创建效果的城市异质性。选取国家5A级旅游景区数量作为衡量城市异质性的指标。

3.控制变量。为了控制其他因素的影响,借鉴以往文献的做法,本文选取以下控制变量:(1)经济发展水平($\ln pgdp$),采用人均GDP取对数衡量各地市的经济发展情况。公共文化服务作为发展型需求的重要构成,与地方经济发展水平密切相关^③。(2)政府规模(gov),采用政府财政支出占GDP之比来表示,公共文化服务作为由公共财政支持的文化事业,财政投入无疑会影响地区公共文化服务水平^④。(3)人口素质($pqua$)。一般认为社会成员人文素养良好,公共文化服务需求旺盛,进而利于地区公共文化服务体系建设^⑤,每万人在校大学生人数客观反映了各地区文化教育的普及和发达程度,可以用来衡量不同地区人口素质。(4)人口密度($pden$),公共文化服务属于公共服务范畴,具备公共物品的基本属性,因此,在有限的文化资源约束下人口密度会直接影响当地公共文化服务水平。(5)文化消费水平(con),公共文化服务作为一种高于物质层面的精神追求,文化消费水平与个体的工资水平直接相关^⑥,因此,本文采用职工平均工资来反映文化消费水平。(6)信息化水平(inf),公共文化资源共享、数字化服务离不开互联网的普及和信息基础设施的支持,本文采用互联网宽带用户接入数量表示各地级市的信息化水平。(7)现代服务业的发展(ser),公共文化服务中注重管理、提升效能等政策目标的实现与现代服务业的发展密切相关,本文以第三产业占GDP的比重反映服务业发展水平。主要变量定义及测量见表1。

表1 主要变量定义及测量

变量类型	变量名称	变量含义	变量测量	
			总指标	测量指标
被解释变量	<i>cult</i>	公共文化服务水平	公共文化服务指数	每百人公共图书馆藏书册 每万人剧场、影剧院个数
解释变量	<i>demo</i>	示范区创建	虚拟变量,如果某一城市在获批创建前取值为0,获批创建当年及之后取值为1	
	<i>after</i>	时间效应	设置4个虚拟变量, $after_1$ 、 $after_2$ 、 $after_3$ 、 $after_4$,如果某城市是获批创建后的第1年,则 $after_1=1$,否则为0;如果某城市是获批创建后的第2年,则 $after_2=1$,否则为0;如果某城市是获批创建后的第3年,则 $after_3=1$,否则为0;如果某城市是获批创建后的第4年,则 $after_4=1$,否则为0	

① 傅才武、张伟锋:《基本公共文化服务均等化研究——模型构建与实证分析》,《图书馆杂志》2018年第8期;杨秀云、赵科翔、苏祎:《我国公共文化服务水平及其影响因素》,《西安交通大学学报(社会科学版)》2016年第5期。

② 熊兴、余兴厚、王宇昕:《我国区域基本公共服务均等化水平测度与影响因素》,《西南民族大学学报(人文社科版)》2018年第3期。

③ 毛雁冰、龙新亚:《农村地区公共文化服务供给的影响因素——利用固定效应模型的实证检验》,《图书馆论坛》2018年第4期。

④ 胡税根、莫锦江、李倩:《基于数据包络分析的公共文化科技服务资源配置效率研究》,《行政论坛》2018年第5期。

⑤ 吴理财、夏国锋:《农民的文化生活:兴衰与重建——以安徽省为例》,《中国农村观察》2007年第2期。

⑥ 王见敏:《基于农村居民秉赋视角的农村文化建设分析——来自湖北省a市L镇的实地调查数据》,《中国农村观察》2012年第4期。

续表 1

变量类型	变量名称	变量含义	变量测量	
			总指标	测量指标
控制变量	<i>trave</i>	文化旅游资源	国家 5A 级旅游景区数量	
	<i>lnpgdp</i>	经济发展水平	人均 GDP 取对数	
	<i>gov</i>	政府规模	政府财政支出/GDP	
	<i>pqua</i>	人口素质	普通高等学校在校人数/地区总人口	
	<i>pden</i>	人口密度	单位面积土地上居住的人口数	
	<i>inf</i>	信息化水平	互联网宽带用户接入数量	
	<i>con</i>	文化消费水平	职工平均工资	
	<i>ser</i>	服务业	第三产业/GDP	
	<i>year</i>	时间固定效应	时间虚拟变量	
	<i>citycode</i>	个体固定效应	城市个体虚拟变量	

四、实证分析

(一)基础回归

1. 示范区创建对地区公共文化服务水平的影响。表 2 中(1)(2)列报告了示范区创建政策对地区公共文化服务水平的直接效应。第 1 列是没有加入控制变量的回归结果,第 2 列是加入控制变量后的估计结果。可以发现,无论是否加入其他控制变量,以地区公共文化服务水平为被解释变量时,本文重点关注的 *demo* 的系数均显著为正,而且在 5%的水平上显著,这表明,示范区创建对提升地区公共文化服务水平有显著的正向作用,创建示范区的城市公共文化服务指数相比未创建城市提高了 1.707。表 2 的结果基本上验证了本文的假设 1。

表 2 示范区提升公共文化服务水平效果检验

变量	(1)	(2)
<i>demo</i>	1.672** (2.40)	1.707** (2.44)
<i>lnpgdp</i>		3.795*** (3.17)
<i>gov</i>		-4.846 (-1.17)
<i>pqua</i>		0.000 (0.45)
<i>pden</i>		-0.008** (-2.18)
<i>ser</i>		-0.039 (-0.24)
<i>con</i>		0.000 (0.98)
<i>inf</i>		0.000 (0.07)

续表 2

变量	(1)	(2)
个体效应	控制	控制
时间效应	控制	控制
<i>constant</i>	6.2518*** (29.07)	-28.1267* (-1.84)
N	1981	1972
R ²	0.286	0.299

注：*、**、*** 分别表示 10%、5%、1% 的显著性水平，括号中的是 t 值；采用地级市聚类稳健标准误计算。

2. 示范区创建提升地区公共文化服务水平的时间效应。表 3 汇报了示范区创建提升地区公共文化服务水平的时间效应。第 3 列是没有加入控制变量的估计结果，第 4 列是考虑了其他影响因素后的回归结果。可以发现，城市获批创建资格后第一年的回归系数不显著，第二年回归系数显著为正。这是因为，获得创建资格的城市要在公共文化设施网络、公共文化产品供给、公共文化服务人才、资金、技术保障、组织支撑等方面进行全方位、系统化建设，而这需要一定的时间投入，因此获得创建资格后第一年对公共文化水平的提升效果并不明显。但是经过两年的认真创建及验收环节的严格考核，在第二年示范区创建对公共文化服务水平的提升有明显的促进作用，即示范区创建周期完成时地区公共文化服务指数提升了 1.515。但是，在第三年回归系数又不显著，创建期结束后对地区公共文化服务指数的提升下降了 0.864。针对此，文旅部和财政部制定了定期复查、跟踪督查制度，对保障不力、明显退步的示范区予以处罚，所以在第四年，回归系数显著为正，并且公共文化服务指数提升了 2.001。表 3 的结果部分验证了假设 2，即示范区创建的确产生了“运动式治理”的短期效应，但由于定期复查等动态考核机制的存在，在“制度式保障”的督导下，示范区创建也具备长效性。

表 3 示范区提升公共文化服务水平：时间效应

变量	(3)	(4)
<i>after</i> ₁	0.258 (0.32)	0.404 (0.48)
<i>after</i> ₂	1.702** (2.03)	1.515* (1.81)
<i>after</i> ₃	0.681 (0.71)	0.864 (0.92)
<i>after</i> ₄	1.902** (2.07)	2.001** (2.12)
<i>lnpgdp</i>		3.680*** (2.97)
<i>gov</i>		-5.460 (-1.31)
<i>pqua</i>		0.000 (0.46)
<i>pden</i>		-0.007* (-1.94)
<i>ser</i>		-0.040 (-0.24)
<i>con</i>		0.000 (0.98)

续表 3

变量	(3)	(4)
<i>inf</i>		0.000 (0.08)
个体效应	控制	控制
时间效应	控制	控制
<i>constant</i>	6.2518*** (28.95)	-27.1219* (-1.70)
N	1981	1972
R ²	0.285	0.297

注: *、**、*** 分别表示 10%、5%、1% 的显著性水平;括号中的是 t 值,采用地级市聚类稳健标准误计算。

(二)稳健性检验

1.共同趋势检验。采用 DID 方法评估示范区创建政策对地区公共文化服务水平的影响的一个前提假设是:如果不存在示范区的外部冲击,处理组和对照组之间的公共文化服务水平发展趋势应该是平行的,具有同样的时间趋势,并不会随时间而发生系统性差异。如果国家在批准示范区之初就优先选择文化设施健全、文化资源丰富、制度建设完备的城市,那么在获批创建示范区的城市和未获批的城市之间,本身的发展趋势就不一致,这样得出的评估结论是不可靠的。故本文首先进行共同趋势检验,以是否受到政策冲击为标准来聚类回归,通过聚类虚拟变量系数来判断是否具有平行趋势^①。样本中 2010 年所有城市均未开展创建工作,设置 *B.demo* 变量,如果某城市日后成为示范区创建城市则 *B.demo*=1,否则 *B.demo*=0,以此研究 2010 年这些城市的公共文化服务水平的时间趋势特征。回归结果见表 4。可以看出,在考虑其他影响因素的干扰后,日后获批示范区创建的城市在获批之前与其他城市并没有明显的差异,说明数据符合平行趋势的假设,进一步说明表 2 的双重差分方法结果是可信的。此外,本文还采用了反事实和单差法对表 2 的评估结果进行了稳健性检验,进一步佐证了前文的研究结论^②。

表 4 共同趋势检验

变量	2010cult
<i>B.demo</i>	1.060 (1.16)
<i>lnpgdp</i>	4.020*** (3.09)
<i>gov</i>	12.011* (1.75)
<i>pqua</i>	-0.002 (-0.74)
<i>pden</i>	0.001 (0.38)
<i>ser</i>	0.065 (0.90)
<i>con</i>	0.000** (2.13)

① 周黎安、陈烨:《中国农村税费改革的政策效果:基于双重差分模型的估计》,《经济研究》2005 年第 8 期。

② 限于篇幅,本文未展示反事实检验和单差法检验的评估结果,需要的读者可联系作者索要。

续表 4

变量	2010cult
<i>inf</i>	0.013 ** (2.24)
<i>constant</i>	-47.5810 *** (-3.09)
N	282
R ²	0.341

注：*、**、*** 分别表示 10%、5%、1% 的显著性水平，括号中的是 t 值；采用地级市聚类稳健标准误计算。

2.PSM-DID 检验。在上述检验的基础上,本文进一步采用 PSM-DID 验证研究结论的稳健性。DID 可以很好地识别出示范区创建政策的净效应,并有效解决内生性问题,但一个现实难题是城市是否获得创建资格进行创建工作并不是随机的,而是自我选择的结果,也就是说获批创建城市很有可能是因为文化建设已经取得突出成就才被批准创建。PSM(Propensity Score Matching)的基本思想可以帮助我们解决非随机实验条件下的“选择难题”。对于绝大多数研究来说,采用的一般是调查数据,所以基于可观察特征的选择性偏差,是一个合理的假定^①。基于这一假定的 PSM 的思路是在未创建的 216 个城市中找到一个与创建城市可观测变量尽可能匹配的反事实的比较组,消除自选择偏差,这样可以帮助解决 DID 中处理组和对照组在受示范区政策冲击前因初始条件不同不具备共同趋势假设的问题。本文主要通过 logit 模型来估计倾向得分,采用核匹配法(使用默认的核函数与宽带),对共同取值范围内个体进行匹配。PSM 的可靠性在于城市是否获批创建完全取决于可观测变量,即要求匹配后处理组和对照组城市在可观测变量上不存在显著差异,因此在倾向得分匹配前需要进行平衡性检验。表 5 的平衡性检验结果中,匹配后的处理组和对照组的各匹配变量的标准化偏差的绝对值均小于 20%^②,达到匹配效果要求。另外,t 检验的原假设是处理组和对照组无系统差异,各个匹配变量在匹配之后的 P 值都明显大于 0.1,所以不拒绝原假设。也就是说,以此为基础的估计结果是可靠的。

表 5 平衡检验结果

变量	处理	均值		偏差率(%)	偏差降低比率(%)	t 检验	
		处理组	对照组			t	p> t
<i>lnpgdp</i>	匹配前	10.981	10.495	83.4		13.31	0.000
	匹配后	10.981	10.958	4.1	95.1	0.46	0.644
<i>gov</i>	匹配前	0.165	0.193	-32.2		-4.27	0.000
	匹配后	0.165	0.165	0.5	98.3	0.07	0.947
<i>pqua</i>	匹配前	284.87	177.64	45.7		7.22	0.000
	匹配后	284.87	325.39	-17.3	62.2	-1.52	0.129
<i>pden</i>	匹配前	450.94	420.21	9.2		1.47	0.142
	匹配后	450.94	459.05	-2.4	73.6	-0.28	0.781
<i>ser</i>	匹配前	41.179	36.881	48.6		7.39	0.000
	匹配后	41.179	41.908	-8.2	83.0	-0.81	0.417
<i>ser</i>	匹配前	54480	42902	90.2		13.32	0.000
	匹配后	54480	53208	9.9	89.0	1.13	0.367
<i>inf</i>	匹配前	112.09	62.436	52.3		9.56	0.000
	匹配后	112.09	122.21	-10.7	79.6	-0.90	0.258

① 胡永远、周志凤:《基于倾向得分匹配法的政策参与效应评估》,《中国行政管理》2014 年第 1 期。

② Rosenbaum B. P.,Rubin D. B., “Constructing a Control Group Using Multivariate Matched Sampling Methods That Incorporate the Propensity Score”, *American Statistician*, 1985,39(1), pp.33-38。

接下来,本文重新对示范区的创建效果及时间效应进行了估计,汇报结果见表6,可以发现前文得出的结论依然成立。匹配后示范区仍使地方公共文化服务指数提高了1.687,并且依然是批准创建后第一年提升效果不显著,第二年是示范区考核验收之年,在这一年示范区创建使公共文化服务指数显著提升了1.426,第三年这一影响下降为0.766,但定期复查的动态考核机制使第四年的公共文化服务指数提升了1.909。在考虑个体自选择问题后,估计结果与表2、表3的结论一致,因此,本文的估计结果和研究结论是稳健的。

表6 匹配后示范区创建效果及时间效应检验

变量	(11)	(12)	(13)	(14)
<i>A.demo</i>	1.680** (2.33)	1.687** (2.42)		
<i>after₁</i>			0.248 (0.30)	0.375 (0.45)
<i>after₂</i>			1.644* (1.94)	1.426* (1.73)
<i>after₃</i>			0.634 (0.65)	0.766 (0.80)
<i>after₄</i>			1.835** (1.97)	1.909** (2.01)
<i>lnpgdp</i>		3.634*** (3.33)		3.505*** (3.11)
<i>gov</i>		-5.055 (-1.17)		-5.600 (-1.28)
<i>pqua</i>		0.000 (0.41)		0.000 (0.42)
<i>pden</i>		-0.009** (-2.25)		-0.008** (-2.02)
<i>ser</i>		-0.041 (-0.24)		-0.041 (-0.24)
<i>con</i>		0.000 (0.74)		0.000 (0.75)
<i>inf</i>		0.001 (0.24)		0.001 (0.24)
个体效应	控制	控制	控制	控制
时间效应	控制	控制	控制	控制
<i>constant</i>	6.2989*** (24.41)	-27.6771* (-1.95)	6.2929*** (24.22)	-26.6282* (-1.81)
N	1889	1889	1889	1889
R ²	0.289	0.303	0.287	0.302

注: *、**、*** 分别代表 10%、5%、1% 的显著性水平,括号中的是 t 值;采用地级市聚类稳健标准误计算。

(三)示范区提升地区公共文化服务水平的城市异质性

公共文化服务体系的核心组成要素是公共文化设施、产品、服务及制度,在政府职能履行的话语结构中,实现公共文化服务均等化是其基本目标。但是,不同地区所拥有的初始要素差异会导致同一公共政策发挥出不同的效果。对公共文化服务建设的城市异质性分析需要重点考虑城市特征的现实意义和政策价值。

示范区创建以突出特色为原则,鼓励地方根据本地区的优势和特点进行探索并形成典型。将地方特色文化遗产融入现代化、多层次、多形态的公共文化服务体系建设中,对于满足基层群众文化需

求发挥着重要作用^①。这些个性鲜明、价值丰富的文化资源还可在休闲旅游中大放异彩。国家 5A 级旅游景区承载着浓厚的地域文化气息,代表着高品质的文化旅游需求,是“诗”和“远方”结合的生动实践。在丰富旅游内容、优化旅游环境、满足当地居民和外来游客的基本需求中纳入地方文化元素及品牌文化活动是提升地区公共文化服务水平的重要抓手。基于此,本文从文化旅游资源入手对示范区创建提升地区公共文化服务水平的作用进行异质性分析,选取国家 5A 级旅游景区反映城市文化旅游资源,按指标三等分后一等分组为低旅游资源城市,二、三等分组为高旅游资源城市。

结果如我们预期(见表 7),当示范区的 5A 级景区覆盖量较少时,并不能提升地区公共文化服务水平,而随着高品质文化旅游景区增多,地区公共文化服务水平有明显的提升。这是因为,公共文化资源是公共文化服务体系建设的基石,近几年在国家文化战略和地方群众需求双轮驱动下,有效整合、优化配置、高效利用公共文化资源成为提升公共文化服务水平的必然选择。对于公共文化资源而言,制度、资金、人才、载体等要素的整合利用是一方面,另一方面还需识别与挖掘不同类型、不同内容,贴近生活、贴近百姓的地方文化元素,并将其融入旅游发展,形成独具特色、凸显文化多样性的公共文化服务模式。历史遗存作为一种传承古今、底蕴厚重的文化形态,是促进城市经济社会发展和人民生活质量提高的积极力量。由原国家旅游局确定并公布的国家 5A 级旅游景区是一种重要的文化活态保护与旅游发展机制^②,它不仅仅是地方政府提高财政收入的工具,更应成为满足民众文化体验需求的摇篮,是丰富公共文化服务体系架构的重要举措。可以说,文化旅游资源是促进文化产业发展、提升公共文化服务能力不可缺少的因素。本文的量化结果为国家重点推进文化旅游融合提供了实证证据,增强了该政策的支撑力,表明文旅融合是富有理论前瞻性与现实指导意义的战略决策。

表 7 示范区提升地区公共文化服务水平:城市异质性

变量	(15)	(16)
低旅游资源	0.798 (0.73)	
高旅游资源		3.226*** (2.81)
$\ln pgdp$	5.299*** (7.38)	12.173*** (4.95)
gov	-11.160** (-2.21)	-1.013 (-0.11)
$pqua$	0.006*** (3.76)	0.003* (1.98)
$pden$	-0.001 (-0.12)	-0.005 (-1.07)
ser	0.075 (1.33)	-0.508*** (-3.08)
con	7.02e-06 (0.62)	-0.000 (-0.70)
inf	-0.005 (-1.55)	0.001 (0.15)
$constant$	-49.7297*** (-5.29)	-97.0302*** (-3.91)

① 王前:《非物质文化遗产服务性保护研究——陕西省渭南市的调查与思考》,《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》2014年第4期。

② 根据第十三届全国人民代表大会第一次会议批准的国务院机构改革方案,将国家旅游局的职责整合,组建中华人民共和国文化和旅游部,不再保留国家旅游局。

续表 7

变量	(15)	(16)
个体效应	控制	控制
时间效应	控制	控制
N	1309	663
R ²	0.077	0.129

注: *、**、*** 分别代表 10%、5%、1% 的显著性水平, 括号中的是 t 值; 采用地级市聚类稳健标准误计算。

五、研究结论与启示

(一) 研究结论

国家公共文化服务体系示范区是文旅部和财政部在 2011 年联合开展的致力于破解公共文化服务历史欠账多、服务效能低等难题的一项政策举措。借助于这一“准自然实验”, 本文首次选取中国 283 个地级市 2010—2016 年的面板数据, 采用双重差分方法检验示范区创建对地区公共文化服务水平提升的净效应, 并进一步对其时间效应及城市异质性进行验证。

结果表明, 示范区创建确实提升了地区公共文化服务水平, 有效验证了示范作为一种重要的项目执行机制, 示范效应是客观存在的这一理论成果^①。从这个角度讲, 国家分批次持续开展示范区创建是有价值且有意义的决策。但是, 创建效果在两年创建周期完成时最为明显, 之后出现明显下降, 而示范区创建的跟踪督查和定期复查制度使得服务水平再次出现明显的提升, 由“运动式治理”的短效性转向“制度性保障”的长效性。对于不同的城市发展特征而言, 低旅游资源并不能促进公共文化服务效能的改善, 高文化旅游资源对服务水平的提升有显著正向作用, 这为示范区的改进及文化旅游的深度融合提供了方向。

(二) 实践启示

第一, 继续实施创建工作。示范区项目制确实有效提升了地区公共文化服务水平。为了继续释放项目制的运行效果, 文旅部应继续坚定不移地推行这一政策, 在目标明确、程序合理基础上, 随着社会主要矛盾的转变及时更新创建内容与创建标准, 尤其重视对地区非遗传承人的支持与培养。地方政府要认真筹备、积极申请参与到创建工作中, 立足地方特色、探索典型经验, 科学布局公共文化设施, 充分利用公共文化空间。同时, 地方政府在公共文化服务体系示范区项目制运行中, 也要重视其他配套项目的申报与建设工作, 发挥合力效果, 提升资源利用的整体效益, 将示范区项目制的治理方式推广至全省乃至全国^②。

第二, 强化动态考核机制。对于地方政府而言, 示范区创建是一项艰巨的任务, 也是一份特别的荣誉, 对于提升辖区公共文化服务效能大有助益。但顺利通过验收并不是一劳永逸地解决了所有问题, 获得授牌也绝不意味着政策效果经久不衰, 如果定期复查制度流于形式或缺乏相应的动态考核机制, 那么, 有效提升地区公共文化服务水平并产生持续影响力只能是政策的初衷, 难以成为真正实现的目标。因此, 各城市在创建期满后, 依然要持续关注日益增长的群众文化需求, 加强基础设施建设、重视人才队伍培训、打造地方文化精品、引入数字化技术, 以更加自觉、自信的态度创新公共文化服务

① 叶敏、熊万胜:《“示范”: 中国式政策执行的一种核心机制——以 XZ 区的新农村建设过程为例》,《公共管理学报》2013 年第 4 期。

② Heilmann, Sebastian, “From Local Experiments to National Policy: The Origins of China’s Distinctive Policy Process”, *The China Journal*, 2008, 59, pp.1-30.

方式与内容,通过自主选择与体验消费来增强地区公共文化服务吸引力,以彰显地方特色的文化活动持续提升地区公共文化服务水平。

第三,推进文化旅游深度融合。示范区公共文化服务水平的提升与文化旅游资源的富集程度直接相关,这就启示我们:一方面充分挖掘利用传统文化,将文化遗产、文化资源、文化要素融入旅游发展的各个环节,丰富旅游者的文化体验;另一方面在追求经济效益外,旅游应注重发挥其事业功能,让更多富有文化内涵的资源、产品、活动在休闲旅游中发挥作用,对内是对人民群众美好生活期待的积极回应,对外则是对中国文化的积极传播与文化自信的客观彰显。除却实践行动外,还需要在制度设计中形成一系列的保障机制。如充分发挥公共文化设施的旅游功能、在旅游体验中鼓励融入地方民俗文化,打通文化和旅游的人才培养渠道等等。总之,在构建现代公共文化服务体系中,要借助旅游资源,以优质高效的产品和服务提升百姓和游客的精神文化生活,从而发挥示范区应有的示范效应。

本文仅对示范区创建政策的实施效果进行检验,并未识别背后的作用机制,即示范区创建究竟产生了哪些方面的影响进而提升了地区公共文化服务水平。事实上,示范区创建工作除了国家战略的引导、地方政府的重视,还鼓励社会力量、市场主体的积极参与,因而多元主体通过何种路径对公共文化服务水平产生影响构成了本研究的另一局限。创建工作可能通过增加专项资金投入、加强硬件设施建设、完善志愿服务和运行管理等途径提高公共文化服务的效能和水平,期待未来研究可以进一步拓展。

The Effect of the Establishment of Public Cultural Service System Demonstration Plots: A Difference-in-differences Approach

Li Shaohui Wang Ting

(School of Management, Lanzhou University, Lanzhou 730000, P.R.China)

Abstract: The national public cultural service system demonstration plots is a policy innovation of the central government to improve the level of regional public cultural services, and its effect is still short of empirical evidence. Based on the panel data of 283 prefecture level cities in China from 2010 to 2016, this paper takes the establishment of demonstration plots as a natural experiment, and uses the difference-in-differences approach to test the policy effect. The results show that the demonstration plot has a significant positive impact on improving the level of regional public cultural services, and the impact has a certain sustainability under the regular review and dynamic assessment mechanism. The robustness test further confirms the conclusion of this paper. The research on the characteristics of urban heterogeneity shows that, compared with cities with relatively poor cultural and tourism resources, the establishment of urban demonstration plots with rich cultural and tourism resources has a greater role in improving the level of regional public cultural services, that is, the richness of cultural and tourism resources has a regulatory effect on the establishment of demonstration plots to improve the level of regional public cultural services. This provides an important inspiration for the rational layout of the national public cultural service system demonstration area and the scientific formulation of supporting policies.

Keywords: Demonstration plots; Public cultural services level; Project system; Difference-in-differences model

[责任编辑:郝云飞]