

农村公共文化服务供需失衡背后的体制溯源

——以文化惠民工程为中心的调查

傅才武 刘倩

摘要: 公共文化服务供需失衡所导致的公共投入绩效问题一直是制约我国农村文化发展的痼疾。武汉大学国家文化发展研究院课题组在全国21省282个行政村对基层“文化惠民工程”的调查发现,基层文化惠民工程在促进农村文化普及和居民基本文化权利保障过程中发挥了积极的作用,对推进农村文化建设和缓解城市化过程中的城乡差别也取得了一定的发展成效,但随着社会的高级化进程和居民消费结构的变化,也显现出明显的供给低效和供需错位,文化惠民工程作为一种政策模式出现了体制改革的结构性滞后。究其根源,以文化动员为基础的文化行业体制凭借其单向性和格式化的安排,实行标准化配置供给的模式,业已不适应由数字信息技术培育起来的个性化、多样化、分散化的居民文化需求。根据斯科特关于导致国家项目失败的四要素理论来看,文化惠民工程是政府主导的一种自上而下的“极端简单化设计”,作为文化行业体制的功能结构,在计划体制时期还能够借助于权威政府的科层结构和强力行政安排发挥其基层文化动员的作用,但随着市场经济的发展,市场不断赋予居民的消费选择权,国家主导的格式化供给模式会导致结构性失效,当前文化惠民工程进入到全面改革的关口。

关键词: 农村公共文化服务;文化惠民工程;供需失衡;文化体制;供给侧改革

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2020.01.006

一、引言

公民的基本文化权益是构建国家公共文化服务体系的理论支点^①,如何推进公共文化服务的均等化、保障农村居民基本公共文化权益成为公共文化服务体系建设的重点和难点。2018年,国务院《关于实施乡村振兴战略的意见》指出:“加强农村公共文化建设和健全乡村公共文化服务体系,……深入推进文化惠民,公共文化资源要重点向乡村倾斜。”以广播电视村村通工程、全国文化信息资源共享工程、农村电影放映工程、农家书屋建设工程、送戏下乡工程和体育健身工程等为代表的文化惠民工程,一方面在推进农村文化建设、保障农村居民文化权益等方面发挥了重要作用,另一方面又面临供需结构错位和公共投入绩效不高等问题,成为政府部门和学界关注的焦点领域。

近年来,农村公共品(或公共服务)的供需结构性错位似乎已成为学界无法绕过或回避的焦点。

收稿日期:2019-10-20

基金项目:国家社科基金艺术学重大项目“乡村振兴战略中的文化建设研究”(18ZD24)。

作者简介:傅才武,武汉大学国家文化发展研究院教授,博士生导师(武汉430072; fucaiwu2004@126.com);刘倩,武汉大学国家文化发展研究院博士研究生(武汉430072; 155285482@qq.com)。

① 王列生:《论公民基本文化权益的意义内置》,《学习与探索》2009年第6期。

有学者从供给体制机制^①、供给效率^②、供给模式^③、供给主体^④等方面建言献策,试图通过供给侧改革来实现农村公共品的供需均衡。也有学者从需求侧提出优化建议,认为需求导向将更有益于提高公共服务效能^⑤。

在学界对农村公共服务的普遍性质疑中,作为一个晚发的领域,农村公共文化服务领域同样出现了公共绩效困境。特别是“城市文化下乡”后,农村文化渐渐脱离农民的日常生活,失去“乡土”本色,陷入了价值困境、功能困境和行动困境之中^⑥。以文化惠民工程为例,孟凡杰等以河南省为中心,对农村“体育健身”工程进行了实地考察研究发现,球场建设不规范,体育指导员严重匮乏,室外乒乓球项目不适合农民开展等问题突出^⑦。梁照月等通过走访调查,发现陕西省“文化信息资源共享工程”的群众认知度低,且基层技术力量贫乏,资源质量有待改善^⑧。金武刚指出我国“农家书屋”工程在设施运营、图书资源、服务形式等方面均存在一定问题,且与公共图书馆功能重合^⑨。任和发现“送电影下乡”工程存在部分地区放映和观看难度大、观影率不高等问题^⑩。同时,武汉大学国家文化发展研究院课题组近10年来对农村基层文化服务情况进行了长期的跟踪调查,形成了《农村文化惠民工程发展状况报告》和《全国乡镇综合文化站调研报告》(2012、2016)等系列咨询报告,得到了相关主管部门的重视。本文利用武汉大学课题组2018年1月在全国21省282个行政村关于文化惠民工程的调查成果,追溯了农村公共文化服务供需失衡背后的体制问题。

二、调查分析:以文化惠民工程为例

(一)文化惠民工程及其基本进展

为解决20世纪末我国基层农村居民(特别是中西部农村)收听收看广播电视难、看书难、看电影难和看戏难等问题,基本满足城镇居民就近便捷享受公共文化服务的需求,国家财政优先安排广播电视村村通工程、全国文化信息资源共享工程、农村电影放映工程、农家书屋建设工程、送戏下乡工程和体育健身工程等,统称为农村基层文化惠民工程。2007年,《中共中央办公厅、国务院办公厅关于加强

① 黄志冲:《农村公共产品供给机制创新的经济学研究》,《中国农村观察》2000年第6期;吴士健、薛兴利、左臣明:《试论农村公共产品供给体制的改革与完善》,《农业经济问题》2002年第7期;贾康、孙洁:《农村公共产品与服务提供机制的研究》,《管理世界》2006年第12期。

② 吴森:《基于社会资本的农村公共产品供给效率》,《中国行政管理》2007年第10期;李燕凌:《农村公共品供给效率实证研究》,《公共管理学报》2008年第2期;陈聪、庄晋财、尹金承:《以合作理念提升村庄公共品供给效率》,《财政研究》2018年第2期。

③ 熊巍:《我国农村公共产品供给分析与模式选择》,《中国农村经济》2002年第7期;董明涛、孙钰:《我国农村公共产品供给模式选择研究——基于地区差异的视角》,《经济与管理研究》2010年第7期;李燕凌:《农村公共产品供给侧结构性改革:模式选择与绩效提升——基于5省93个样本村调查的实证分析》,《管理世界》2016年第11期。

④ 史玲:《我国农村公共产品供给主体研究》,《中央财经大学学报》2005年第5期;李琴、熊启泉、孙良媛:《利益主体博弈与农村公共品供给的困境》,《农业经济问题》2005年第4期;孔祥智、李圣军、马九杰:《农户对公共产品需求的优先序及供给主体研究——以福建省永安市为例》,《社会科学研究》2006年第4期。

⑤ 郭泽保:《建立和完善农村公共产品需求选择的表达机制》,《中国行政管理》2004年第12期;赵宇:《农村公共品需求表达与供给决策问题分析——理论考察和山东调研》,《财政研究》2009年第7期;杨丹、章元:《选民需求的异质性与公共品供给:来自中国农村的证据》,《中国农村观察》2009年第5期。

⑥ 罗哲、唐彦丹:《农村公共文化服务的结构转型:从“城市文化下乡”到“乡村文化振兴”》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2019年第5期。

⑦ 孟凡杰、谭作军、高泳:《我国“农民体育健身工程”的调查研究——以河南省试点为例》,《中国体育科技》2008年第4期。

⑧ 梁照月、何森、陈伟:《陕西省文化信息资源共享工程实施现状调研及发展对策思考》,《国家图书馆学刊》2009年第4期。

⑨ 金武刚:《农家书屋与农村公共图书馆服务体系融合发展探析》,《中国图书馆学报》2014年第1期。

⑩ 任和:《中国农村公共文化服务供给:以送电影下乡为例》,《中国农村观察》2016年第3期。

《公共文化服务体系建设的若干意见》指出,文化惠民工程是一项惠及全国人民、普及大众文化的工程,也是社会主义文化大发展、大繁荣的一项重大举措。六大文化惠民工程建设的相关情况参见表 1。

表 1 六大文化惠民工程建设的相关情况

项目	起始时间	建设目标	相关政策
广播电视村村通工程	1998 年	解决农村居民收听广播、收看电视的问题	《国务院办公厅关于进一步做好新时期广播电视村村通工作的通知》(2006)、《“十一五”全国广播电视村村通工程建设规划》(2007)等
全国文化信息资源共享工程	2002 年	把文化信息资源传送到城乡基层文化网点和群众身边	《关于实施全国文化信息资源共享工程的通知》(2002)、《全国文化信息资源共享工程管理暂行办法》(2002)等
农村电影放映工程	1998 年	在广大农村实现“一村一月放映一场电影”的目标	《农村数字电影发行放映实施细则》(2007)、《关于推动农村电影放映工程可持续发展的通知》(2010)等
农家书屋工程	2005 年	解决广大农民群众“买书难、借书难、看书难”的问题	《“农家书屋”工程实施意见》(2009)、《农家书屋工程建设管理暂行办法》(2009)等
送戏下乡工程	1995 年	传承中华优秀传统文化、丰富群众精神文化生活	《关于深入开展农村社会主义精神文明建设活动的若干意见》(1995)、《关于支持戏曲传承发展若干政策的通知》(2015)、《关于戏曲进乡村的实施方案》(2017)等
体育健身工程	2006 年	使广大农民能够享受到基本的体育服务	《关于实施农民体育健身工程意见的通知》(2006)、《关于进一步加强农民体育工作的指导意见》(2017)等

2017 年,中央财政安排 129.79 亿元,支持地方统筹落实国家基本公共文化服务指导标准和地方实施标准,实施戏曲进乡村、公共数字文化建设、农村综合性文化服务中心建设、流动文化服务等文化惠民工程。2017 年 8 月,全国文化信息资源共享工程初步建立了覆盖城乡的六级服务网络设施,包括 1 个国家中心、33 个省级分中心、333 个地市级支中心、2843 个市县支中心、32179 个乡镇基层服务点,与中组部全国党员干部现代远程教育网联建立了 70 万个村(社区)基层服务点^①。2018 年 3 月,全国已有 464 个县(区、市)图书馆、646 个县(区、市)文化馆建立了总分馆制,已建成农村综合性文化服务中心 340560 个,实现文化资源在县域内联动共享,把优质公共文化服务延伸到基层农村,进一步夯实了农村文化建设的基础^②。

2018 年 1 月,武汉大学课题组分赴全国 21 省(直辖市、自治区)的 282 个行政村(其中东部 4 省 34 个行政村,中部 8 省 158 个行政村,西部 9 省 90 个行政村)进行实地走访调查,了解并梳理了当前我国农村文化惠民工程的基本建设情况。从各项工程取得的实际进展来看,“广播电视村村通工程”的应急广播体系覆盖率为 68.84%,广播、电视频道数量已达到建设全覆盖的标准要求,农村居民选择有线电视入户的居多,平均每村有线电视入户数为 417.44 户。“全国文化信息资源共享工程”平均建筑面积 136.19 平方米,平均每村拥有 5.05 台电脑和 0.83 台投影仪。“农村电影放映工程”基本达到“一村一月放映一场电影”的要求,64.66%的样本村有固定放映地点,农村开阔地点和农村文化广场作为放映地点的情况最多。“农家书屋工程”中,平均每村拥有藏书 3784.32 册、报刊 21.74 种,全年开放

① 数据来源于国家文化和旅游部网站,http://zwgk.mct.gov.cn/auto255/201711/t20171106_693562.html,访问日期 2019 年 10 月 20 日。

② 数据来源于国家文化和旅游部网站,http://zwgk.mct.gov.cn/auto255/201811/t20181120_836098.html,访问日期 2019 年 10 月 20 日。

226.02天,每天开放6.53小时,32.41%的农家书屋与当地图书馆、乡镇文化站或其他农家书屋实行了图书流转。“送戏下乡工程”以地方戏剧和歌舞表演场次较多,送戏下乡的机构主要以县级的院团或文化馆站为主。每村平均送戏下乡6场,每场观众355.46人次。“体育健身工程”中,60.66%的样本村拥有篮球场,平均每年举办4.82场体育健身活动,平均每场参与人次为25.33人。参见表2。

表2 2017年农村文化惠民工程的实施情况

项目	内容	有效样本值
广播电视村村通工程 (有效样本:273个)	应急广播体系覆盖率(%)	68.48
	平均可收听广播节目频道数(个)	26.96
	平均可收看电视节目频道数(个)	68.16
	平均每村有线电视入户数(户)	417.44
全国文化信息资源共享工程 (有效样本:137个)	平均建筑面积(平方米)	136.19
	平均每村拥有电脑数量(台)	5.05
	平均每村拥有投影仪数量(台)	0.83
	平均每村服务总人次(人)	2662.81
农村电影放映工程 (有效样本:242个)	平均每村放映电影场次(场/年)	11.49
	平均每场观演人次(人)	98.34
	拥有固定放映地点的样本比重(%)	64.66
农家书屋工程 (有效样本:249个)	平均建筑面积(平方米)	86.23
	平均每村拥有藏书量(册)	3784.32
	平均每村拥有报刊种类(种)	21.74
	平均每村举办读书活动(场/年)	6.37
送戏下乡工程 (有效样本:152个)	平均每村送戏下乡场次(场/年)	6.00
	平均每场观演人次(人)	355.46
	平均每村拥有自乐班(个)	2.47
	平均每个自乐班演出场次(场/年)	11.69
体育健身工程 (有效样本:272个)	配有健身路径的样本比重(%)	75.00
	拥有篮球场的样本比重(%)	60.66
	平均每村举办体育健身活动(场/年)	4.82
	平均每场活动参与人次(人)	25.33

资料来源:表格数据是由村委会问卷整理计算得出。表中有效样本是指被调研行政村中拥有该项工程的数量,以全国文化信息资源共享工程为例,在回收的276份村委会问卷中,有137个行政村拥有该项工程,故有效样本为137个。

通过调查数据发现,自文化惠民工程实施以来,我国农村文化建设取得了明显成效,切实丰富了农民群众的精神文化生活。尤其是在东部沿海和经济发达地区,一些先富起来的乡村正朝着城乡一体化的方向发展,农村居民的文化生活呈现出积极的发展态势。中西部地区,尤其是“老、少、边、穷”地区的农村文化建设状况得到了极大的改观。

(二)文化惠民工程的政策设计目标及其现实差距

近年来,党和国家相关部门相继出台了《中华人民共和国公共文化服务保障法》《关于加快构建现

代公共文化服务体系的意见》《关于推进基层综合性文化服务中心建设的指导意见》《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的意见》《“十三五”时期贫困地区公共文化服务体系规划纲要》《关于推进县级文化馆、图书馆总分馆制建设的指导意见》以及《关于实施乡村振兴战略的意见》等相关政策文件,旨在推进文化惠民工程建设,为农村居民提供基本的公共文化服务,确保居民文化权益得到保障,实现公共文化服务的均等化。尽管均等化的“结果均等”和“机会均等”二者均不可或缺,但到底是强调“结果均等”还是强调“机会均等”会形成不同的政策理念。从当前文化惠民工程的政策设计看,这是一种以保障农村居民公共文化服务结果均等的政策设计理念,它是指不考虑区域、城乡、人群之间的差异,人人都应享有同等水平的服务或产品。基于这种设计理念形成了格式化的管理特征,即国家通过各级财政的配置,均等地向每个行政村和乡镇注入财政等公共资源,以期实现农村居民人人都能享有读书看报、看电视、听广播、体育健身等文化服务的结果均等。但事实证明,这种保障方式与农村空心化、城镇化趋势等社会环境的变化,以及信息技术条件下居民实际需求的变化难以实现协同,难以满足不同群体弹性的文化需求。

以农家书屋为例。实践调研发现,政府花大力气投入建设的农家书屋往往难以引起农村居民的兴趣,书屋使用率普遍较低,部分农家书屋甚至成为“农家锁屋”(进门三把锁)^①。乡镇综合文化站也同样如此,以武汉大学课题组2012年和2016年乡镇综合文化站驻点观测数据为例,政府投入的增加和服务供给的增长与文化参与人次之间并未呈现正相关关系。从2012年到2016年,尽管财政投入不断拉回,但到站观众人数却在减少,平均来站访问人次从2012年的日均22人次减少为2016年的15人次,继续加大投入将可能会引发越来越严重的绩效困境^②。本次调研发现,平均21.84%的农村居民因手机、电脑的广泛使用,认为没有必要参与全国文化信息资源共享、农村电影放映、农家书屋等文化惠民工程;31.68%的村民对戏剧不感兴趣而未参与送戏下乡工程。在政府单一格式化供给模式下,由于无法建立起以农村地区居民文化需要为导向的供给机制,村民对文化惠民工程开展的活动和延伸项目上的参与热情大打折扣,从而阻滞了文化惠民工程既定目标的实现。村民来参与部分文化惠民工程的原因见表3。

表3 村民未参与部分文化惠民工程的原因

项目	原因	百分比(%)
全国文化信息资源共享工程	有手机或家用电脑,不需要去	24.9
	现有信息资源已经不能满足我的需求	2.5
	对这个机构不了解	52.0
	路程远不方便	9.1
	不会用电脑	74.2
农村电影放映工程	家里电视、电脑、手机都可以看,没必要去	29.9
	所放电影老旧,不感兴趣	8.8
	放映的电影不是喜欢的类型,不好看	6.8
	不知道何时放、哪里放	42.8
	没时间去	27.2
	路程太远	9.2

① 柯平、邹金汇:《论乡镇图书馆的转型——突破总分馆模式的发展瓶颈》,《图书馆工作与研究》2016年第7期。

② 数据来源于武汉大学国家文化发展研究院内部报告。

续表 3

项目	原因	百分比(%)
农家书屋工程	手机或电脑看书更为便利,很少看纸质书	23.3
	图书比较陈旧,没有一些最新的图书	11.5
	没有喜欢的图书类型	8.5
	不识字,不看书	16.1
	路程远,不方便	16.1
	对农家书屋不了解	18.9
	长期未开门,借书不方便	9.7
送戏下乡工程	不喜欢看戏	31.4
	看不懂	9.8
	演出不好看	6.8
	不知道演出信息	48.4
	路程远	6.9
	没时间	16.5

(三)农村公共文化供需失衡的具体表现

当前,农村公共文化服务的供需失衡主要体现在供给内容和供给空间两个方面。如何测量供需失衡及其失衡程度,是学界的一道难题。公共文化服务具有不易测量的属性,虽然在现实的公共文化服务相关规范中对部分指标进行了具体量化,但关于供给内容是否符合居民的需求以及供给质量是否让公众满意均无法从该量化指标中得到准确地反映。阮荣平等通过供给与需求的排序来考察农村公共文化服务供需之间的平衡关系^①,但这种直接测量方法的维度是固定的,可能因反馈信息缺乏而忽略了部分农村居民真实的需求,因此本文采用以农村居民对农村公共文化项目的反馈信息构建起“认可度模型”,形成间接测量模式。

本文从“反对”“中立”“期望”和“支持”四个维度来表达农村居民对文化惠民工程的认可度情况(如表 4 所示),分别表示对该项目主观上不需要且不满意、主观上不需要但满意、主观上需要但不满意,以及主观上需要且满意四种认可情形。

表 4 认可度评价维度

	不满意	满意
不需要	反对	中立
需要	期望	支持

从调研结果来看,农村居民对文化惠民工程的认可度较高,各项工程的期望率和支持率均超过了 75%,说明农村居民对文化惠民工程总体上持认可态度(如表 5)。但是,各项工程的期望率均高于支持率,说明农村居民对文化惠民工程的供给质量不太满意。

^① 阮荣平、郑风田、刘力:《中国当前农村公共文化设施供给:问题识别及原因分析——基于河南嵩县的实证调查》,《当代经济科学》2011 年第 1 期。

表 5 不同文化惠民工程的认可度情况(%)

	广播电视村村通工程	农村电影放映工程	农家书屋工程	送戏下乡工程	体育健身工程	文化信息资源共享工程
反对	4.4	11.6	13.0	8.3	8.8	16.5
中立	10.7	17.8	24.5	17.1	11.8	28.9
期望	50.2	46.9	37.6	47.5	45.3	34.4
支持	34.7	23.7	25.0	27.1	34.1	20.2

1. 农村公共文化服务供给内容的失衡问题

当前我国处于移动互联网快速发展时期,各类自媒体平台层出不穷,并借助社交网络迅速侵占公众的精神文化空间,公众需求的个性化、多样化、分散化特征越发凸显。而公共文化政策必须将公共文化服务的文化价值、社会价值等纳入考量范围,因此政府在具体实践过程中无法完全响应公众的需求,而是在综合考虑的前提下进行公共文化服务供给,从而容易造成公共文化服务的供给内容未能满足农村居民的需求。

研究发现,农村公共文化服务供给内容的失衡问题主要表现在三个方面:(1)政府所提供的公共文化服务具有可替代性,农村居民可通过其他渠道更为便捷的获取。农村文化惠民工程肇始于早期网络不发达的年代,而当前我国已经进入互联网高速发展阶段,在互联网空间中的各种媒体平台为公众提供了包含书籍阅读、音视频欣赏、信息查询等多种便捷功能,农村居民可通过手机或电脑等设备来获取相关咨询以满足自身的文化需求,而非选择文化惠民工程。调查表明,有 24.9% 的农村居民不选择使用全国文化信息资源共享工程、29.9% 不选择农村电影放映工程、23.3% 不选择农家书屋。(2)公共文化服务存在服务内容陈旧的问题。农村居民中有 8.8% 表示因农村电影放映工程所放电影陈旧而不感兴趣,11.5% 表示农家书屋中图书陈旧,8.5% 因没有喜欢的书而不去农家书屋,6.8% 因演出不好看而不观看送戏下乡的表演等。(3)供需错配,供给内容不符合农村居民的主观期待。调查统计发现,年节演出、广场舞等成为农村居民的文化活动偏好,但在当前的农村公共文化供给中难以充分提供这类服务,政府提供的公共文化服务内容并不完全符合农村居民的需求。在认可度模型中,反对和中立的意见表达了农村居民对农村文化惠民工程不需要的态度,从文化惠民工程认可度情况来看,广播电视村村通、农村电影放映工程、农家书屋、送戏下乡、体育健身及文化信息资源工程的“不需要占比”分别为 15.1%、29.4%、37.5%、25.4%、20.6%、45.4%,除去广播电视村村通外,超过 20% 的农村居民认为文化惠民工程不需要,特别是有接近一半的农村居民认为不需要文化信息资源共享工程。这反映出当前政府所提供的农村公共文化服务存在较大的供需错配问题。

2. 农村公共文化服务供给空间的不均衡问题

张立荣等以收入差别作为起点,研究我国农村公共服务需求偏好,发现收入差异造成对公共服务偏好不同,总体表现为随着收入增加而对保障型公共服务的需求递减,而发展型公共服务需求递增^①。其中文化体育活动属于发展型公共服务范畴。由此可见,在我国区域经济发展不平衡的情况下,不同地区的农村居民对公共文化服务的需求偏好也存在差异,这种差异不仅表现为对公共文化服务需求程度的差异,而且包含着服务内容(也即品味的偏好)的差异。同时,依据文化消费理论^②,与教育相关的文化资本、与区域经济发展相关的经济资本等决定了公众的文化消费能力,因此可以推断不同地区由于经济和教育发展水平而客观存在居民文化需求与满意率的不同。

在宏观分析中,学界通常以东中西部划分中国区域并研究三大区域之间的差异,并从中得到三大

① 张立荣、李军超、樊慧玲:《基于收入差别的农村公共服务需求偏好与满意度研究》,《中国行政管理》2011年第10期。

② 维克托·A·金斯伯格、戴维·思罗斯比:《艺术与文化经济学手册》,王家新等译,大连:东北财经大学出版社,2018年。

区域间的差别。本研究中,我们首先从三大区域对各个农村文化惠民工程的需要率和满意率进行考察(如图1)。结果发现,不同区域间的需要率差别很小(变异系数均小于6%),而满意率的差别也仅在送戏下乡、农村电影放映工程和体育健身方面表现相对大些(变异系数分别为15.7%、10.1%、9.3%)。由此可见,从东中西的角度对农村文化惠民工程进行需要率和满意率差异性分析并未表现出明显的区别。

但从省际的需要率和满意率进行分析发现,各个省份之间的差异较大,各项工程的需要率变异系数基本大于10%(仅广播电视村村通为9.6%),而满意率变异系数则均大于30%(其中,农村电影放映工程变异系数最高,为44.1%)。通过对各省的农村文化惠民工程的需要率、满意率及满意率与需要率之比(图2)发现,新疆、安徽、浙江、贵州、江西、广西、山东等地区农村居民对农村文化惠民项目的平均需要率较高(>75%),而内蒙古(55.6%)与福建(48.5%)相对较低;山东、黑龙江与宁夏的满意率相对较高(>50%),其他地区的满意率相对较低,而江苏(18.3%)与福建(10.9%)的满意率最低;从满意率与需要率之比来看,同样是山东、黑龙江及宁夏最高(>70%),说明这三个省的农村文化惠民工程实施效果相对较好(详见表6)。由此可见,当前农村文化惠民工程在需求率和满意率方面存在较大的地理空间差异。

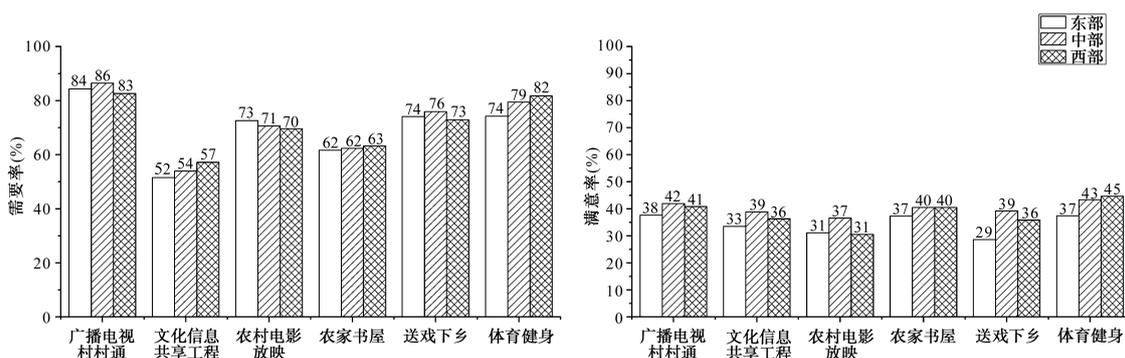


图1 各项农村文化惠民工程在三大区域的需要率和满意率

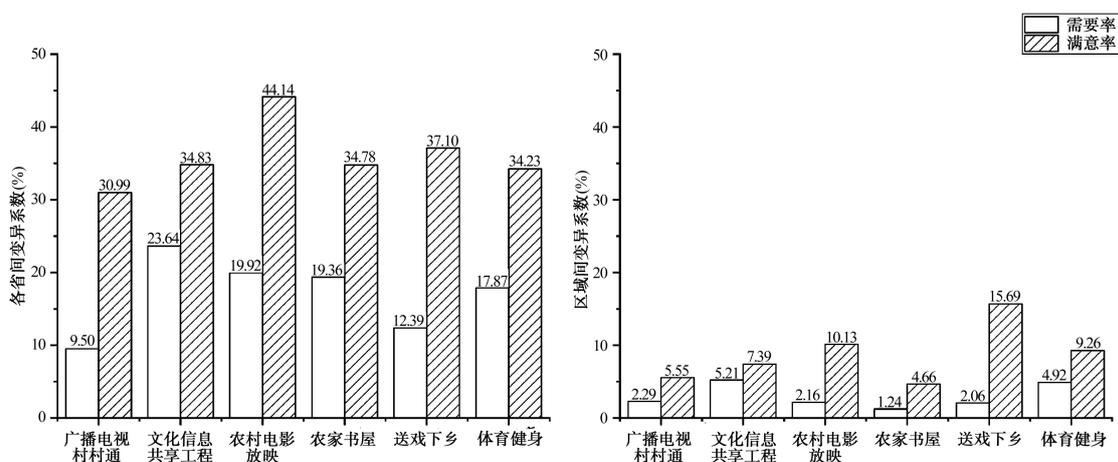


图2 各省农村文化惠民整体需要率、满意率及两者比率①

① 图中需要率和满意率是计算各项农村文化惠民项目需要率和满意率的均值,比率则是均值满意率和需要率之比。

表 6 各省份需要率和满意率均值及二者比率

省份	需要率均值	满意率均值	比率	省份	需要率均值	满意率均值	比率
河北省	74.03%	29.60%	0.40	黑龙江省	74.12%	52.45%	0.71
江苏省	61.48%	18.26%	0.30	内蒙古自治区	55.62%	34.57%	0.62
浙江省	79.83%	28.19%	0.35	广西壮族自治区	77.07%	43.03%	0.56
福建省	48.52%	10.93%	0.23	四川省	69.51%	31.95%	0.46
山东省	76.64%	58.56%	0.76	贵州省	78.95%	34.23%	0.43
山西省	74.45%	45.02%	0.60	云南省	64.33%	26.75%	0.42
安徽省	81.74%	33.56%	0.41	陕西省	64.28%	31.28%	0.49
江西省	78.53%	41.47%	0.53	甘肃省	66.21%	43.47%	0.66
河南省	65.34%	37.44%	0.57	宁夏回族自治区	72.69%	51.29%	0.71
湖北省	74.32%	40.62%	0.55	新疆维吾尔自治区	86.85%	27.14%	0.31
湖南省	67.02%	44.99%	0.67				

三、制度溯源：计划体制的惯性依赖

文化惠民工程作为国家主导的重大文化项目，是国家进行文化治理的基本手段。尽管不同学者对于“项目制”的看法稍有差异，但将项目作为连通国家与社会的治理渠道的看法本质上没有区别^{①②}。而这种文化项目的政策设计思路，源于计划体制固有的知识体系。

历史的视角可以帮助我们拉长观察分析的距离，从纵向发展过程中辨识社会现象的来龙去脉和主流枝节^③。傅才武等人从历史学的角度对中国文化管理体制的变迁进行了总体性的考察，发现文化体制变迁的轨迹都与行业体制结构相关，而行业体制正是文化领域计划体制的集中体现^④。并且，计划体制用为制度体系本质上是一种文化动员体系，与国家文化治理体系仍然存在性质上的差别^⑤。因此，追溯文化惠民工程的低效困境，必须要追溯到计划体制的最深处，才能发现其制度性原因。

美国耶鲁大学政治学和人类学教授詹姆斯·斯科特 (James C. Scott) 在《国家的视角》一书中，通过苏联集体化、坦桑尼亚的强制村庄化等案例研究，总结了那些试图改善人类状况的国家级大型项目是如何失败的原因 (见图 3)。斯科特认为，对自然和社会的管理制度、极端现代化思想形态、威权主义的国家政权以及软弱的公民社会

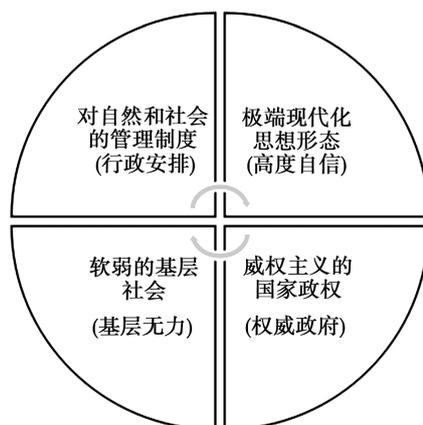


图 3 斯科特关于国家项目为何失败的四要素总结

① 周雪光：《项目制：一个“控制权”理论视角》，《开放时代》2015年第2期。

② 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。

③ 周雪光：《寻找中国国家治理的历史线索》，《中国社会科学》2019年第1期。

④ 傅才武：《中国文化管理体制：性质变迁与政策意义》，《武汉大学学报（人文科学版）》2013年第1期。

⑤ 傅才武：《近代中国国家文化体制的起源、演进与定型》，北京：中国社会科学出版社，2016年。

这四个要素的结合,形成对社会组织和自然环境的“极端简单化设计”,从而导致国家项目的失效^①。周雪光通过对我国 fs 镇农村公路“村村通”工程的调查,发现该项目的运作过程及实施效果与斯科特的看法吻合^②。尽管斯科特的解释框架并不一定完全符合中国的实际,但斯科特将国家项目为何失败的主要因素简化为行政安排、现代化思想形态、权威政府和基层无力四个方面,这与我国现行文化体制的特征大体一致,这四要素分析法仍然给我们提供了有益的启示。

(一)行政安排:科层制下形成的超长委托代理链条抑制了基层文化单位的积极性

近代中国的文化机构普遍实行科层官僚制。新中国成立以后,借助于文化行业体系,我国政府实现了对稀缺性文化资源的集中管理,即资源配置、干部人事安排和文化产品供给生产均由上级决定,表现为一种程序化的“命令—服从”体系,形成了“中央—省级—市级—县级—乡镇级”的纵向分权管理架构。在这套分权架构中,形成了多重委托代理关系。而随着委托代理链条的延伸,信息不对称愈加严重,初始委托人(中央政府)的利益实现面临着更大的不确定性^③。我国文化惠民工程均从中央发起,经过省级、市级、县级和乡镇级的层层委托,最后由乡镇政统筹管理,形成了一个超长的委托代理链条。但是,由于文化行业体制存在强烈的“行政偏向”,基层政府在执行政策的过程中会优先考虑上级的“命令”或“要求”,行政目标前置于服务目标。因此,这种在科层官僚制下形成的超长的委托代理链条并没有形成“自上而下”的发展合力,反而在客观上引发了信息失真、供需不符以及政绩导向下的激励失效等问题,一定程度上抑制了基层文化单位的积极性和主观能动性,导致原有的政策红利不断消减,因此,文化惠民工程呈现出边际效益递减的趋势,从而提出了文化领域的供给侧结构改革课题。

(二)高度自信:对精神生产的设计管理导致了格式化的文化供给模式

随着科学和技术的进步、生产能力的扩大,人们的需求不断得到满足,人类社会对自然和社会的掌握形成了强烈的信心。特别是精英阶层相信,随着科学地掌握自然规律,人们可以理性地设计出社会的秩序。这种现代化思想形态从根本上来说就是一种信仰,其合法性来自现代科学和技术的能力。因此,它很少被怀疑,因而也对人类社会的精神生产进行“设计管理”存在一种盲目乐观。

以文化惠民工程为例,由于我国地域广袤且地区发展不平衡,东中西部的乡镇和行政村在经济条件、基础设施、人口规模、资源分布等方面均存在较大差异,但文化惠民工程在具体实施过程中,并未考虑到不同地区、不同发展程度的地区的特殊性,以格式化的供给标准造成了部分地区的供给不足或供给低效。并且,随着互联网技术的飞速发展,以在线消费、电子阅读、在线电视电影等为代表的新兴文化消费形式正逐步占据主流并不断改造农村居民的消费习惯,重建其文化消费结构。作为传统文化载体的戏曲杂技等娱乐活动持续缩减。然而,当前的文化惠民工程仍固守在传统的文化媒介之上,无法满足现阶段农村居民的新型文化需求,存在文化服务供给的滞后性。

(三)权威政府:分设多个文化行业带来多头管理,形成“碎片化”管理特征

国家在文化方面的权威性主要通过文化行业体制得以贯彻。近代以来,文化行业作为国家职能的具体载体,自身的公共属性帮助其获得了资源优势 and 机会优势,成为国家向社会提供公共文化产品的实施者,并与政府之间形成了特殊的“父子关系”。然而,尽管分设文化行业进行专业管理的行为具有专业化和职业化优势,但在目前我国固有的单位体制环境中,由于体制耗散、资源分散,在客观上带来了多头管理和碎片化供给的弊端,主要表现为:供需脱节,供给内容无法聚焦;政出多门,供给部门交错林立;多

① 詹姆斯·C·斯科特:《国家的视角——那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》,王晓毅译,北京:社会科学文献出版社,2004年。

② 周雪光、程宇:《通往集体债务之路——政府组织、社会制度与乡村中国的公共产品供给》,《公共行政评论》2012年第1期。

③ 杨宝剑、杨宝利:《委托代理视角下政府间纵向竞争机制与行为研究》,《中央财经大学学报》2013年第2期。

轨并存,供给方式杂乱无序等^①。各级政府的公共责任划分不清,供给主体错位,且基层政府的事权与财权不统一^②。每项文化惠民工程均对应不同的中央主管部门(见表7),基层政府面对这种“多对一”的格局,容易造成项目之间的冲突和挤压,从而产生农村基层文化机构建设和发展方向不明,基层文化干部职责不清,各项目之间缺乏协作而效率低下等问题,逐步形成在行业体制下的“碎片化”管理特征。

表7 文化惠民工程主管部门分布情况

文化惠民工程	主管部门
农村电影放映工程	国家广播电视总局
全国文化信息资源共享工程	文化与旅游部
广播电视村村通工程	国家广播电视总局
农家书屋工程	国家新闻出版署
送戏下乡工程	文化与旅游部
体育健身工程	国家体育总局

(四)基层无力:农村文化参与动能不足,缺乏需求表达反馈渠道

当前,农村“空心化”和农村人口的结构失衡意味着农村文化参与人口的持续缩减,也影响到农村文化惠民工程参与人口的规模和质量。农村空心化的重要特征是农村青壮年劳动力大量外出,流向城市打工,留居农村人口呈老龄化、贫困化趋势^③。据调查显示,江西安义县新民乡合水村下辖的南坑自然村曾是一个有130多人的山村,到2012年仅剩一位64岁的老人^④。广大中西部农村广泛存在老年人、妇女和儿童“三留守”现象^⑤。因此,老人晒太阳聊天、妇女打牌、儿童看电视动画节目成为农村日常娱乐休闲方式。此外,农村人口结构受传统节日的影响会出现周期性变化,最明显的是春节期间农村居民大量回到乡村过年,又使得人口结构出现短时波动。农村的“空心化”趋势以及农村人口在年龄、性别、素质等方面的结构性变化,直接影响到文化需求表达反馈机制。农村居民作为消费者大多只能被动接受,在文化惠民工程的需求方面基本没有自己的话语权和表达渠道,使他们真正的需求无法及时而充分地被吸纳到政府决策中去,从而导致文化惠民工程出现供需错位,供给效率低下,供给质量不高等一系列问题。

在世界范围内,由于“搭便车”行为而导致公共品供给存在“囚徒困境”已成为普遍现象。对我国政府而言,由于存在技术进步引发的居民文化消费结构的变化、文化行业体制改革的滞后和市场体制环境的变迁等多种因素叠加的影响,文化惠民工程逐步从一种有效的国家文化建设手段转变为低效供给模式,面临着改革优化的任务。

四、政策建议

党的十八届三中全会提出“要完善文化管理体制,推动公共文化服务社会化发展”。进入21世纪20年代,中国农村居民的文化需求、农村文化消费结构以及农村文化发展环境都发生了根本性的变化。农村基层公共文化服务必须从政府计划型供给(项目制)转向市场契约型供给,以适应不同地区、

① 陈建:《农村公共文化服务碎片化问题研究——以整体性治理为视角》,《图书馆工作与研究》2017年第8期。

② 史玲:《我国农村公共产品供给主体研究》,《中央财经大学学报》2005年第5期。

③ 刘彦随、刘玉:《中国农村空心化问题研究的进展与展望》,《地理研究》2010年第1期。

④ 数据来源于武汉大学国家文化发展研究院内部报告,2012年。

⑤ 贺雪峰:《城乡二元结构视野下的乡村振兴》,《北京工业大学学报(社会科学版)》2018年第5期。

不同类型的农村基层公共文化需求。

(一)调整和优化政策设计的原则,从保障公共服务结果均等转向保障机会均等和供给能力的均衡

强调“结果均等”或者强调“机会均等”会形成不同的政策理念。实践表明,强调结果均等会导致政府统一配置性供给、格式化管理模式,形成从中央到地方自上而下的“国家文化工程”(如文化惠民工程),会导致供给效率困境。因此,需要推进现有农村公共文化服务(文化惠民工程)的政策设计理念,从保障结果均等向保障机会均等和保障能力的均衡转变。即要保障每个居民都拥有相同的机会,可以根据自己的实际需求选择相应的公共服务或公共产品。在具体的实践过程中,立足于公民文化需求的分散化和多样性,应该是一种经市场契约为基础的供给方式,政府作为主导和协调力量,协同政府(文化单位)、社会企业和个人组织实施网络化生产和分配体系。其政策核心是中央与地方政府间公共文化事权与支出责任划分和财权事权协调系统,政府向社会力量购买公共文化服务的政策保障体系。所谓供给能力的均衡,是指通过中央财政的调节功能,实现东中西部基本公共文化服务的均衡,同时实现发挥有限政府(有限财政)保障和社会力量作用的均衡,通过政府财政能力和社会力量的有效供给组合,实现与农村基层公共文化供给的机会均衡。

(二)创新政策措施,从农村基层的政策创新突破公共文化资源的体制内循环

文化惠民工程的效率困境,与社会经济基础结构的转型相关。如果仅从制度安排的角度看,主要与公共资源的体制内(行业)循环关系密切,突破体制内循环就成为政策创新的方向。

第一,建立和完善政府购买公共服务的制度,吸纳社会力量参与提供公共文化服务。政府向社会力量购买公共文化服务,不仅仅是传统供给模式的一大变革,也是顺应事业单位体制机制改革和市场化发展驱动而实施的公共文化服务供给理念和模式的转变。2015年5月11日,国务院办公厅转发了(原)文化部等四部委起草的《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的意见》,借助政府公共文化服务购买的渠道,创造深化文化体制改革战略突破口,推动政府文化管理职能的转变。这一政策文件不仅提出了吸引社会力量进入公共文化服务领域的要求,而且规定了政府向社会力量购买公共文化服务的原则目标和管理流程。目的是要通过引导和规范社会力量参与公共购买过程,培育“替代性生产者”,形成体制内机构与体制外社会力量的竞合关系;通过体制外的经验示范激发体制内文化资源存量的活力。同时,针对新兴文化消费内容和方式对新时期人民群众文化消费的影响,创新政府管理方式,推动公共文化服务供给与人民群众文化需求实行有效对接。赋予人民群众根据自身需要进行选择的权利,通过设计“消费者的投票权”促使供给主体提高供给质量,切实保障人民群众享受公共文化服务的基本权益。

第二,改变以往的碎片化治理方式,打造农村公共文化共享空间。农村公共文化服务的低效率困境部分是由于碎片化治理的结果。改进的策略是要用结构性思维和整体性理念^①,重建农村基层公共文化共享空间,形成物理空间、活动空间、制度空间“三位一体”的综合性公共文化场域。借鉴湖北乡镇“点播影院”^②的共享文化空间探索模式,设计财政“补贴+建设”政策,促进政府、企业、社会组织 and 自然人等多方力量合作,打造基层公共文化服务与文化产业发展相融合的文化共享型项目。

第三,建立需求表达反馈机制,改变因居民不了解、不知道而没有参与公共文化服务的现状,使居民享有基本公共文化服务的机会落到实处。调查发现,由于缺乏有效的文化需求表达反馈机制,文化参与渠道狭窄,农村居民真正的需求无法及时而充分地被吸纳到政府决策中去,从而导致公共文化服

① 吴新叶:《农村社会管理何去何从:整体性治理视角的尝试性解读》,《理论探讨》2013年第2期。

② 2016年以来,湖北省支持在乡镇建设“点播影院”,探索建立“文化站+点播影院+N”(N种商业模式)乡镇新型文化共享空间,连通基层文化事业与文化产业,探索乡镇基层在政府与市场“双失灵”困境下实施文化惠民的新路。这种由政府补贴引导、市场主体建设运营的模式,是破解乡镇基层“双失灵”困局的有益探索。参见傅才武等:《“双失灵”背景下建设新型文化共享空间的理论与实践——以湖北乡镇“点播影院”试点为中心的考察》,《福建论坛(人文社会科学版)》2018年第8期。

务的供需失衡、供给效率低下。因此,政府文化管理部门应订立制度,定期搜集居民对文化惠民项目的意见与建议,并及时梳理相关信息,将其整理反馈到文化管理部门。打造农村文化服务互动平台,利用网站、微信、微博平台、短信平台等新媒体开辟信息发布、需求征集及意见反馈的渠道,及时调整和优化文化惠民工程的文化供给内容。

同时,要解决农村居民文化需求表达反馈机制,还必须培育农村自组织力量,借助于农村居民的自组织,来提高居民的需求反馈能力;充分发挥新乡贤的带头作用,提升居民文化组织的能力,促进整个农村基层公共文化服务的管理水平。

The Institutional Explanation of the Imbalance of Supply and Demand of Rural Public Cultural Services ——An Investigation Centered on Cultural Benefits Project

Fu Caiwu Liu Qian

(National Institute of Cultural Development, Wuhan University, Wuhan 430072, P. R. China)

Abstract: The problem of public input performance caused by the imbalance of supply and demand of public cultural services has always been a key constraint that restricts the development of rural culture in China. The research group of the National Institute of Cultural Development in Wuhan University surveyed the primary “Cultural Benefits Project” in the 282 administrative villages of 21 provinces and found that the primary Cultural Benefits Project has played a role in promoting the popularization of rural culture and the protection of the basic cultural rights of residents. The positive role has also achieved in promoting the rural cultural construction and reducing the urban-rural differences in the process of urbanization. However, with the advancement of society and the changes in the consumption structure of residents, it has also shown obvious supply inefficiency and the mismatch between supply and demand, the Cultural Benefits Project as a policy model has emerged as a structural lag in institutional reform. The fundamental reason is the cultural industry system implements a standardized allocation supply model through one-way and formatted arrangements, while this model no longer adapts to the personalized, diversified and decentralized cultural needs of residents in the digital information technology. According to Scott’s four-element theory that led to the failure of national projects, the Cultural Benefits Project is a top-down “extremely simplistic design” led by the government. As a functional structure of the cultural industry system, the project can also play its role in primary cultural mobilization by means of bureaucratic structure and strong administrative arrangements of authoritative government during the planning system period. However, with the development of the market economy, the market continues to give residents the right to consume, and the state-led formatted supply model will lead to structural failure. Therefore, the current Cultural Benefits Project has entered the threshold of comprehensive reform.

Keywords: Rural public cultural services; Cultural Benefits Project; Imbalance of supply and demand; Cultural system; Supply-side reform

[责任编辑:郝云飞]