

农村公共文化服务绩效评估缺失及其改进

——基于江苏乡镇文化站的考察

张楠

(徐州工程学院, 江苏 徐州 221008)

摘要: 基于江苏乡镇文化站的考察发现, 农村公共文化服务绩效评估的主要缺失在于绩效评估体系建构不完整、绩效评估机制不完善、绩效评估的效率不高。应通过将农村公共文化服务绩效评估指标纳入乡镇绩效考核体系, 实行绩效评估多元化, 进行公共文化服务绩效评估的法制化建设等措施予以改进。

关键词: 农村公共文化服务; 绩效评估; 乡镇文化站; 江苏

中图分类号: C931

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2012)03-0049-04

Default and optimization of performance evaluation of rural public cultural service: Based on the investigation for the township cultural stations of Jiangsu province

ZHANG Nan

(Xuzhou Institute of Technology, Xuzhou 221008, China)

Abstract: Basing on the investigation for the township cultural stations of Jiangsu province, this paper found that the default of performance evaluation of rural public cultural service caused by following factors: evaluation system is incomplete, evaluation mechanism is imperfect, evaluation itself is inefficiency. The author then proposed some suggestion to optimize the service: to adopt performance evaluation of rural public cultural service, to township performance evaluation mechanism, to introduce multi-evaluation, to legalization the performance evaluation of rural public cultural service.

Key words: public cultural services; performance evaluation; township cultural stations; Jiangsu

一、问题的提出

党的十七届六中全会作出的《关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》提出: 构建公共文化服务体系, 加快城乡文化一体化发展, 并明确要求制定公共文化服务绩效考核办法。这必将带来农村公共文化服务体系建设的又一个春天。毕竟, 农村是公共文化服务建设的重点地区, 也是工作难开展、成果难保持、运行难维持的地区。近年来, 各地各级政府加大了对农村公共文化的投入, 偏重基础设施建设和支持基层文化活动, 先后实施广播电视村村通工程、乡镇综合文化站(室)工程、全国文化信息资源共享工程、农村电影放映工程、送书下乡等重点工程。投入的增加使农村基层公共文化服务事业取得长

足的进展, 同时问题也很突出: 基础设施仍然薄弱、投入仍然不足; 地区发展不平衡, 产品提供与需求的不吻合等等。^[1]一些地区出现的“有站无人”, “有场地无活动”、“有活动无人气”等现象, 正是农村公共文化服务功能萎缩和发育不良的迹象, 说明了农村公共文化服务的效率不高。为此, 有必要从绩效评估的角度探索如何提高农村公共文化服务的效能问题。

农村公共文化服务绩效评估是农村公共文化服务体系中的重要组成部分, 是对广义的政府组织、非营利组织等特定社会组织为农民提供公共文化产品和服务的效率、效益方面的测定。近年来学界对公共文化服务绩效评估的探讨多镶嵌于公共文化服务体系研究的相关论题中, 如公共文化服务指标体系的建构,^[2,3]指标模型设计, 公共文化服务绩效管理的价值、目标, 面对的问题和难点, 功能意义, 运作方式, 发展趋势的探讨研究等方面。^[4-6]具体就农村公共文化服务绩效评估而言, 李宁从理论层面对农村公共文化服务绩效评估的目标导向

收稿日期: 2012-05-02

基金项目: 江苏省文化厅文化科研资助项目(11YB19)

作者简介: 张楠(1966—), 女, 江苏兴化人, 副教授, 主要从事文化传播研究。

进行了讨论。^[7]李少惠,余君萍等从公共治理视角出发,探讨了公共治理对农村公共文化服务绩效评估的影响,提出了农村公共文化服务绩效评估的模式及指标体系。^[8,9]

以上公共文化服务绩效评估的研究,看上去面面俱到,却难以运用于现阶段农村公共文化绩效评估的实际。这主要是因为城市与农村之间以及各地区之间公共文化服务管理水平具有差异性;偏重应用研究的文献,则缺乏针对性。本文拟以江苏农村公共文化服务的实践为例,分析农村公共文化绩效评估中存在的问题并提出相关对策。

二、农村公共文化绩效评估的主要缺失

目前我国农村公共文化服务还没有严格意义上的绩效管理和绩效评估,既与政策要求存在很大差距,也与农村公共文化服务需求和农民文化权益的落实存在差距。

1. 绩效评估体系建构不完整

农村公共文化服务绩效评估体系建构的不完整一定程度上源于农村公共文化服务体系的缺陷:提供各种制度保障的系统不健全;公共文化服务中各运行环节存在结构上的缺陷,链条不完整。这些问题导致农村公共文化服务绩效评估在评估模式、评估指标等关键部分都存在问题。

(1) 评估模式不完整。完整的公共文化服务绩效评估模式应将公共文化服务运行环节中的关键部分以及对其运行有重要影响的因素都反映出来。既要反映投入、过程、输出和结果四个环节,又要反映财政、生产、人力资源保障系统对上述环节的重要影响因素。^①在具体实施中,要依据当时的评估目标进行重点计划,然后依照目标选择适宜的评估方法。如果遵照这样的要求,乡镇文化站绩效评估要反映出投入、过程、输出和结果四个环节。投入环节要评估资金拨付、分配环节的效率;过程环节要评估乡镇文化站从投入、设计、施工,到运行的各个流程中,人、财、物的投入与产出情况,包括公众需求得以表达的情况、在文化产品选择和决策中的参与程度;输出环节要评估基本设施建设情况、文化活动内容的提供情况、文化站维护和运营的情况;结果环节要以公众满意度为评估重点。但是,在农村公共文化服务绩效管理实践中,存在评估环节简单化倾向。如2009年苏北某市农村对乡镇文化站的绩效评估,仅仅是“对三年来省扶持建设的446个

乡镇文化站开放情况、开展活动情况进行全面检查评价”、对“2008年底省追加扶持、各地自行建设的文化站的建设及运行情况进行督促检查”、“对新建乡镇文化站阵地被挤占或挪作他用情况重点督察”。^②这样的部署并不能将公共文化服务运行环节中的关键部分以及影响因素都反映出来,缺少对投入、过程和结果三个环节的绩效考评。

(2) 评估指标不完备。2007年11月,江苏省在《江苏省新农村建设十大工程文化指标考核办法》中对乡镇文化站提出了考核标准。2009年12月,江苏省在《关于报送2009年度江苏省新农村建设十大工程文化指标考核达标情况的通知》中,又下发了经过修订的《江苏省乡镇文化站建设达标评分表》。评估指标涉及四个分项:一是基本设施设备45分;二是人力资源(文化干部)20分;三是运行机制20分;四是活动内容15分。这四项指标涉及产品供给和人力资源两个维度,二级指标都是针对公共文化服务的有关具体运行和操作环节设计,没有涉及政策、制度保障层面的指标,基本上是一个纵向结构的模式,而且环节有缺漏,链条还不完整,缺少了财政投入维度和公众满意度维度;在已有的维度中,也没有严格给出一级指标,遗漏了许多重要的部分,如:1)财政预算在拨付环节中的执行效率;2)省级和地方财政投入增长的速度和比例;3)公共需求表达;4)产品选择的公共决策程序;5)基本设施、设备、文化活动投入的财政审计,支出与产出效率的比值;6)有关公共文化部门的行政效率、乡镇文化站事业人员的业务素质 and 绩效。按照公共文化服务体系链条完整的要求,现有评估指标显然存在缺陷。这些缺陷主要源于公共文化服务现状的限制,同时也不可排除主观上的忽视。因为在实际操作中,苏北某市对农村乡镇综合文化站进行绩效评估时,并没有严格按照江苏省文化厅下发的乡镇综合文化站绩效评估指标进行评估,实际评估中的考评指标比颁发的指标还要有欠缺。

2. 绩效评估机制不完善

绩效评估机制的不完善表现在绩效评估的评估主体、反馈机制、制度保障和立法保障等方面,尤其是评估主体的单一问题。

多元结构是保证公共文化服务绩效评估有效性的一个基本原则。因此,公共文化服务评估主体应由独立的专业评估机构具体实施,由专业独立的评估机构、专家队伍、媒体、消费者、社会公众组成多元评估主体。当前江苏基层乡镇文化站的绩效

评估主体均是上级政府文化行政部门。在特定时期,由上级主管部门作为下级政府部门的单一评估主体,能够提高评估效率,利于促进和推动工作,强化对下级的管理力度,便于应对突发事件、化解难题、完成临时任务等。^[10]但是,弊端也非常突出:带有明显的规范、控制、监督、检查等行政管理职能的倾向。这样会导致农村文化站只顾对上级负责,而对真正服务对象——基层群众的意愿顾及甚少;重“硬件绩效”,轻“软件绩效”。即侧重或仅限于一些实物量指标,对现有文化设施能在多大程度上满足农民文化消费需求的指标以及文化设施的利用效益等“软件绩效”重视不够;通常上级主管部门的评估较多采用定性评估的方法,这样的

设计隐藏着上级领导主观随意性和走过场的可能。主观随意会导致凭好恶亲疏打分;走过场会导致统一口径,简单打分;^[11]不能排除有时上级评估主体为了自身利益而改变评估角度,强调有利本部门的评估指标而忽略其它。例如苏北某市乡镇文化站年终考评时,市文化局和各县政府都打出满分,与此不无关系;上级主管部门考评,容易将考评的压力和责任推向基层被考评对象,忽略多级部门该承担的相应责任。譬如,2006年起,对于财政扶持的农村文化站,江苏省文化厅、财政厅与县(市、区)政府以签订《江苏省乡镇文化站建设责任书》的方式明确了各方应担负的资金投入、管理、绩效监督三个方面的职责(表1)。

表1 江苏各级管理部门对乡镇文化站建设的职责一览表

类别	职 责	责任部门
资金投入	落实省补助资金	省财政厅
	统筹落实县乡建设资金	县政府
	乡镇文化站在编人员工资发放	县政府
	落实文化站水电、办公等日常公用经费	乡镇政府
	安排农村文化活动专项经费,纳入县乡财政预算	县、乡财政局
各级管理部门职责	核实全省改扩建的数量、规划和总体方案	省文化厅
	确定各县(市、区)改扩建目标任务	省文化厅、财政厅
	审核申报乡镇的建设方案,制定无房文化站建设和面积不达标文化站改扩建方案:选址、土地划拨、施工图纸、规费减免、建筑面积、功能设置等	市级文化部门
	建立健全运行管理机制	县政府、县文化部门
	规划立项、选址、土地规划方案、图纸设计、资金筹措和相关规费减免	镇政府
绩效考评	督促市文化部门文化站建设,检查验收	省、省文化厅、财政厅
	督促配套资金到位,对功能布局、工程进度把关、检查验收	市文化部门
	对新建文化站的数量、选址、功能设置、工程进度和质量进行指导和监督 对工程进度和质量、文化站功能设置等进行把关	县政府、县文化部门 镇政府

注:资料来源于苏北某市文化局内部资料:“某市农村文化设施建设实施方案”(2006)和《江苏省乡镇文化站建设责任书》(2006)

通过表1可见,省、市、县级职能部门在乡镇文化站建设中均担负了重要责任,但对乡镇文化站进行绩效评估时,评估对象是乡镇文化站,评估指标中的责任目标多落在县和乡镇一级,对市级以上行政职能部门的责任项目没有进行评估。

3. 绩效评估的效率不高

(1) 评估的各个环节中的效率不高。首先是评估主体多为上级部门的缺陷致使效率不高;其次在评估内容上,缺少全面科学的指标体系;第三从评估程序看,操作过程没有规范化和程序化,使得评估工作不严谨;第四从评估方法看,定量评估少,“运动式”、“评比式”、“突击式”的评估多,持续性的评估制度还没有建立起来;第五,评估主体把管理和评估的主要精力放在见效快、表面性强的方面,对公众需求和权益较少考虑。以上环节的

低效导致每次评估不能完全客观、准确反映农村公共文化服务的绩效水平。

(2) 重复评估。绩效评估的重复主要源于分系统的投入模式带来的弊端。目前中央政府着力推动的几大公共文化工程分属不同的政府部门。以条块分割的投入模式发展公共文化是计划经济体制的遗存,其种种弊端已经在投入分配、拨付和使用方式、公共文化的长效建设、问责与评估的实现等方面显现出来。条块分割的行政化资金拨付和使用方式,使公共文化财政资金的使用、决策和监管都集中在系统内,绩效评估也是本系统承担,容易使绩效评估与问责流于形式;同时,由于评估中信息的采集也是一种条块分割的方式,不同系统虽然都是从事公共文化服务,但信息分享有限,不同机构只为自己的目的服务,信息分享或对比分析很少,无

形中造成了资源浪费。比如农村文化重点工程中的乡镇综合文化站信息共享工程就是属于这种情形。如果每个系统都组织低效的绩效评估,无疑是既增大了评估成本,又损害了公众利益。

三、农村公共文化服务绩效评估的改进

一是将农村公共文化服务绩效评估纳入乡镇绩效考核体系。绩效考核是基层党委、政府工作的“指挥棒”。建议对乡镇文化基础设施投入、文化活动开展情况、乡风文明程度、群众文化满意率等几项核心指标进行评估考核,纳入年度绩效考核当中。逐年提高文化建设绩效评估在年度考核当中的权重,对文化建设严重滞后、“黄毒赌”盛行、群众满意率差的乡镇,要坚决实行“一票否决”。这样才能纠正基层党员干部对农村公共文化服务与建设认识上的偏差,树立正确的政绩观,使基层党委、政府真正把文化建设、文化事业发展摆上重要议事日程。

二是实行绩效评估多元化。农村公共文化服务体系绩效评估不仅要考核指标的完整性和科学性,而且评估还应该社会化。可以采取第三方机构介入绩效考核,成立专门的专家考核小组,同时充分利用专家、公共知识界和公共媒体的资源,发挥公众和舆论的监督力量,避免仅由政府、文化行政部门或公共文化服务机构自身评定。

三是进行公共文化服务绩效评估的法制化建设。公共文化服务绩效评估的法制化是指把公共文化服务绩效评估中比较成熟、比较有效、比较稳定、带有规律性的政策原则、制度和办法,以国家或地方法规、条例的形式固定下来,作为评估主体、评估对象和评估活动的组织者在公共文化服务绩效评估中的法律规范,并由国家强制力来保证实施。公共文化服务绩效评估的法律制度建设,要依据民主、透明、科学、公众满意的原则,并且要在立法过程中以科学的方法,全面采集适合我国实际情况的公共文化服务绩效评估法制化内容,还要在此基础上,借鉴西方发达国家在公共文化服务绩效评估法制化的有益经验。首先,公共文化服务绩效评估的法制化可以从法律层面上解决公共文化服务绩效评估的评估权问题。评估权的来源是否合法、配置是否得当,形式是否规范、责任是否落实决定着绩效评估的成败,因此,评估权的行使需要规范,也需要保护。公共文化服务绩效评估的评估权不应

由政府独揽,应属于社会和公民。公共文化服务绩效评估的法制化,首先应解决的是评估权的问题,即明确评估权的归属并予以合理配置,这对于改变目前评估主体单一化的弊端具有重要意义。其次,公共文化服务绩效评估的法制化可以通过创立法律程序规范评估权的行使过程,将评估结果落实为法律责任,从绩效评估的目标开始,直到评估结果的形成、反馈和应用,都列入法律的规范和保护之下,从而使公共文化服务绩效评估有法可依、有章可循,保证绩效评估的有效性并促进其健康发展。第三,公共文化服务绩效评估的法制化可以规范绩效评估组织实施者和参与者的行为。法律对公共文化服务绩效评估的对象、评估主体、评估实施者的行为都有规范和引导作用,对于提高绩效评估的客观性、公正性、有效性具有重要意义。

注释:

- ①此处所论完整的公共文化绩效评估体系是以张楠在《纵横结构的公共文化服务体系模型建构》(发表于《浙江社会科学》,2012年第3期)和张楠《纵横结构的公共文化服务绩效评估体系模型》(发表于《领导科学》,2012年7月(中))中的模型为理论依据。
- ②江苏省文化厅《关于做好2009年度全省乡镇综合文化站督察工作的通知》,苏文社[2009]7号。

参考文献:

- [1] 公共文化发展报告总课题组. 中国公共文化服务发展报告(2009)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2009.
- [2] 贾旭东. 公共文化服务指数: 思路、原理与指标体系[C]//中国公共文化服务发展报告(2007). 北京: 社会科学文献出版社, 2009: 379-390.
- [3] 毛少莹. 公共文化服务绩效评估指标体系的建构[C]//中国公共文化服务发展报告(2007). 北京: 社会科学文献出版社, 2009: 391-404.
- [4] 任 珺. 文化指标: 从理论背景到指标模型设计[C]//中国公共文化服务发展报告(2007). 北京: 社会科学文献出版社, 2009: 312-323.
- [5] 向 勇, 喻文益. 公共文化服务绩效评估的模型研究与政策建议[J]. 现代经济探讨, 2008(1): 21-24.
- [6] 陈 威. 公共文化服务体系研究[M]. 深圳: 深圳报业集团出版社, 2006: 97-112.
- [7] 李 宁. 农村公共文化服务绩效评估机制构建研究[J]. 宁夏大学学报: 人文社会科学版, 2009(6): 45.
- [8] 李少惠, 余君萍. 公共治理视野下我国农村公共文化服务绩效评估研究[J]. 图书与情报, 2009(9): 139.
- [9] 安世绿. 提升农村公共文化服务效率的制度设计[D]. 北京: 中国社会科学院研究生院, 2010.
- [10] 范柏乃. 政府绩效评估理论与务实[M]. 北京: 人民出版社, 2005: 272.

责任编辑: 陈向科