政 治 建 设

农家书屋运作中的职能偏离及其矫正

——Y 市农家书屋建设的实践与思考

贾晓芬 郭健坤

(华中师范大学 中国农村综合改革协同创新研究中心 湖北 武汉 430079; 华东师范大学 政治学系 ,上海 闵行 200241)

[摘 要]农家书屋作为国家公共服务深入农村基层的站点,在提供农村公共文化服务方面具有独特优势。采用问卷法和访谈法对Y市农家书屋的建设情况进行细致地考察后发现,在实际运作中,农家书屋往往偏离公共文化服务政策设计的轨道,存在职能偏离问题。行政逻辑与服务逻辑之间的张力是出现职能偏离的主要原因。为解决这一问题需要将农家书屋的建设嵌入到县域公共文化服务的公共图书馆网络、文化休闲网络和村庄社会关系网络之中,以实现转型发展,满足农民群众日益增长的文化生活需求。

[关健词]农家书屋 :公共文化服务 : 职能偏离 矫正

中图分类号:D63-31

文献标识码:A

文章编号:1008-780X(2015)01-0033-05

农家书屋是为满足农民文化需要,在行政村建立的、农民自己管理的、能提供农民实用的书报刊和音像电子产品阅读视听条件的公益性文化服务设施。2007年3月13日,新闻出版总署、中央文明办、发改委、科技部、民政部、财政部、农业部、人口计生委等八部委联合下发《"农家书屋"工程实施意见》(以下简称《意见》),提出为充分发挥新闻出版在社会主义新农村建设中的重要作用,切实解决广大农民群众"买书难、借书难、看书难"的问题,从2007年开始在全国范围内实施"农家书屋"工程,计划"十一五"期间建立20万家"农家书屋",到2015年基本覆盖全国的行政村。经过五年多的建设和努力,2012年8月,新闻出版总署宣布农家书屋工程全面竣工,共建成农家书屋

60 万家 覆盖了全国有基本条件的行政村,这一时间 比原定目标提前了整整 3 年。那么,快速收官的农家 书屋惠民工程是否完成了它的使命?其实际运作情况 如何?未来发展又会走向何方?本文以 Y 市农家书屋 为对象,运用问卷法和访谈法,对该市 8 镇 15 村 的 农家书屋建设情况进行了深入的考察,以期对上述问 题作些探讨。

一、农家书屋运作的政策定位

2014年的政府工作报告中指出 决"促进文化事业和文化产业健康发展。推出一批文化精品 扩大公益性文化设施向社会免费开放。"在公共文化服务开展过程中 组织主体和服务设施不可或缺——组织主体负责统一决策、规划、部署和指挥 服务设施是组织

[[]收稿日期] 2015-02-02

[[]基 金 项 目] 国家社科基金重大招标项目"加快公共文化服务体系建设研究"(项目批准号:10ZD&018)、Y 市创建国家级公共文化服务体系示范区农家书屋建设研究课题。

[[]作者简介] 贾晓芬(1989-),女,山西万荣人,华中师范大学政治学研究院研究生,研究方向:公共文化服务与文化治理。郭健坤(1993-),男,安徽肥西人,华东师范大学政治学系研究生,研究方向:政治学理论与基层公共治理。

①2014 年 8 月底的 Y 市调研共进入 15 个点,其中一个是 Y 市 T 镇 N 街,其余 14 个为行政村。

主体与服务客体之间"沟通与联系的桥梁"。基层公共 文化服务的开展需要借助组织主体的力量将人才和 资源吸纳到公共文化活动中来,也需要组织主体向服 务客体提供开展公共文化活动的服务设施。因此,农 家书屋作为公益性文化设施的一种重要形式,对基层 公共文化活动的开展具有重要意义,直接关系到基层 公共文化服务体系建设的成效。具体来看,现行政策 设计对农家书屋的职能定位包含以下几个方面。

1.公益性文化服务设施的供给者

农家书屋可以作为在基层开展公共文化服务的实践基地,因而这一惠民工程为实现"公共文化服务的下沉"提供了一个契机。根据《农家书屋管理员实用手册》的描述,"农家书屋是各级政府为了农民群众读书学习需要,在行政村建立的公益性文化服务设施,每个农家书屋都会配备符合农民需要的图书、报刊、音像制品和电子出版物,由农民管理。农民足不出村就可以免费读书看报,学习与交流。"可见,农家书屋是政府在基层设置的为农民群众提供公益性文化服务的机构,是基层公益性文化服务设施的供给者。

2.农村文化生活的引导者

农村文化活动一般由村委会组织或群众自我组织开展,而农家书屋是一个能够很好地发挥活跃村庄文化氛围作用的载体,建立农家书屋的目的在于引导农民群众多读书、读好书,丰富和活跃农村文化生活,提高农民群众的科学文化素质,引导农民改变自己的命运,建设和谐美好的社会主义新农村。书屋的管理员可以根据自身需要,在提供图书、报刊、音像制品和电子出版物的同时,利用这一平台开展喜闻乐见、形式多样的文化娱乐活动,引导农村文化活动朝着健康的方向发展。

3.综合性公共服务平台的创建者

很多公共机构的职能都不是单一的 除基本功能 外还会存在一些延伸功能 ,农家书屋在规划设计之初 也遵循了这一思路。农家书屋的基本功能类似于公共 图书馆 ,主要包括出版物外借、阅览、登记、分类、编 号、加工等 ,此外还会根据实际情况和群众需求 ,开展 丰富多彩的文化娱乐活动,这是其延伸功能。因此,农家书屋不只是一个提供读书、看报条件的阅览场所,还在一定程度上具备了综合性公共服务平台的职能,是综合性公共服务平台的创建者,是可以满足农民群众多样文化需求的公共空间。

二、实际运作中的农家书屋

2007年10月30日,Y市文体局向市政府呈送了《关于成立Y市"农家书屋"工程建设领导小组的请示》(Y文体字[2007]52号),随后开始部署全市农家书屋的工作。截至2011年11月底,Y市共建成农家书屋433家,全市所有行政村实现了全覆盖。

2014 年 8 月 ,笔者跟随"Y 市创建全国公共文化服务示范区"项目团队 ,对 Y 市 8 镇 15 村的农家书屋建设情况进行了实地调研 ,对书屋管理员、农民等进行了深入的访谈。调查发现 ,农家书屋并未按照政策目标预计的理想模式运作 ,存在很大程度的错位。Y 市是全国创建公共文化服务示范区 ,位于中部省份的普通地区 ,与其他示范区并无二致 ,因此比较具有代表性 ,可以作为典型样本来考察 ,借以分析目前农家书屋运作中存在的问题。

1.服务设施缺位

①资料来源于中国农家书屋网(http://www.zgnjsw.gov.cn/cms/upload/info/201110/725898/131916455569633260.pdf)。《农家书屋管理员实用手册》是中国农家书屋网(http://www.zgnjsw.gov.cn/)发布的关于农家书屋的规范信息,该网站由新闻出版总署、中央文明办、国家发展与改革委员会、科技部、民政部、农业部、国家人口和发展委员会联合创办。

②同上。

③同上。

由省级新闻出版单位统一选配,由于 Y 市所在省各地区的自然环境和社会经济结构存在较大差异,各地读者的需求也存在差异,目前这种统一的集中选配方式,很难满足不同地域、不同群体的多样化需求。由于很多书籍、报刊和杂志不是本地群众所需,再加上图书较为陈旧、种类不多、更新缓慢等问题,农家书屋事实上并不被大多数群众认可,前来借阅的人也不多。这些服务设施的缺位必然会导致服务难以开展,也无法吸引更多的农民群众参与到书屋的建设中来,这又会进一步使书屋的发展受阻。

2.管理员错位

机构的正常运行 离不开出色的管理者 "无管理 无服务"就体现了管理者对机构的重要性。《农家书屋 管理员实用手册》从职能和素质两方面对管理员进行 了规定 职能上主要是对图书的整理、分类、编码和借 阅以及对服务设施的日常维护 素质上主要是与图书 借阅相关的专业素质、技能以及个人耐心、细致的素 养。职能和素质的规定对管理员提出了较高的要求, 因而优先考虑"退休干部、退休教师、村干部、大学生 村官、共青团员等"群体。 Y 市的调查情况如下:管理 员分两种,一种是由普通农民担任的管理员,主要为 残疾人群体 ;另一种是由干部及其亲属来担任 ,主要 为在任村干部及其家属、退休干部群体。 可见 这其中 只有少数管理员具备了手册规定的职能和素质方面 的职业素养。管理员多为兼职,几乎都没从事过图书 馆工作或接受过专业培训 缺乏对图书文献的管理经 验 且管理员的选择也多由村干部随意指定。有的书 屋因为缺少管理员长期处于关门状态 影响了正常的 借阅服务。例如、Y市的某一国家级、省级农家书屋示 范点在老管理员逝世后,出现了"狗在叫、鸡在跳、一 群娃娃在打闹"的无人管理的滑稽景象。尽管书屋内 张贴着各种管理制度和规定 甚至详细到具体开放时 间和借阅流程等内容,但大多在运作过程中流于形 式,管理上不够规范。借阅登记不清楚,有的书籍被 "顺手牵羊",借出去了无法找回;有的书屋虽然分类 放置了书架,但由于管理不善,图书摆放混乱,借阅时 也找不着。这些都是农家书屋管理员与政策设计初衷 发生错位的结果 影响了公共文化服务的开展。

3.服务功能单一

任何机构的存在都以其职能为依托 不同的机构 具有不同的职能 不同的职能又决定了不同的服务内容和形式。《农家书屋管理员实用手册》规定 农家书

屋除具有图书借阅与服务的功能外,还应该根据自身实际,开展形式多样、方便群众的活动,拓展服务功能。Y市的调查情况如下:不论书屋是否开放,它一般都具备了类似公共图书馆的出版物外借、阅览、登记、分类、编号、加工等基本功能,为农民提供了读书、看报的基本条件。除了极个别的书屋放置了麻将桌等娱乐设施,少数设有村民活动室外,大多数的书屋都没有公共娱乐设施,平常或节假日也不会或很少开展各种娱乐活动。可见,目前农家书屋的服务功能比较单一,普遍没有达到手册规定的要求,不仅远未发挥其作为综合性公共服务平台创建者的功能,还会因管理员的错位难以实现功能拓展。

三、农家书屋职能偏离的原因

通过对Y市农家书屋建设情况的实地考察,不难发现其运作偏离了政策设计的初衷。作为一项业已出台的政策,笔者认为应该从考察的结果出发来分析存在的问题。调查发现,导致农家书屋职能偏离的原因主要是建设过程中行政逻辑与服务逻辑之间的张力,这种行政逻辑突出表现在行政压力、部门利益和政绩考核三个方面。

1.行政压力

农家书屋具有传播三农信息、服务三农和保障弱 势群体权益等作用 是用来满足农民群众基本公共文 化需求的农村公共物品。公共物品非排他性、非竞争 性和外溢效应明显的特点 ,决定了政府应在农家书屋 的建设过程中承担主要的责任。由于农家书屋工程建 设的点多、面广、任务艰巨,这一农村公共物品的供给 责任多是由县乡镇政府部门甚至是由基层自治组 织——行政村来承担的。也就是说 县政府、乡镇政府 和村委会构成了农家书屋的管理主体。但事实上 县 级政府往往优先考虑那些高收益、高回报的项目,为 其提供服务,而多将一些低收益、低回报甚至是无收 益、无回报的公共服务项目部分或全部地转嫁给乡镇 政府,乡镇政府或对此置之不理(行政不作为),或将 其作为任务安排给行政村的村委会或村干部去执行 (敷衍了事) 致使供给主体的责任不清,任务不明,出 了问题相互扯皮。一方面,在我国压力型的体制之下, 公共物品的供给遵循行政逻辑,"行政逻辑就是对上 负责的逻辑,民众是可有可无甚至是缺位或离场 的"回,其决策程序与考核机制是"自上而下"的,这使 农村公共物品(本文即指农家书屋)的供给很少真正 关心和反映农民群众的真实需求与意愿;而另一方

面 扎根基层的农家书屋是为村民服务的 遵循的是 服务逻辑,"服务逻辑就是把服务对象——民众当作 '顾客'来看待,民众对服务是否满意是服务评价的主 要标准"[1] 其建设和评价机制是"自下而上"的 是为 了满足农民基本的公共文化需求,村民需不需要、满 不满意是根本的落脚点。"自上而下"的行政逻辑与 "自下而上"的服务逻辑之间的这种张力 是农家书屋 运作中出现职能偏离的主要原因。在 Y 市的调查发 现 2007 年八部委联合下发《意见》后, Y市文体局向 市政府呈送了《关于成立 Y 市"农家书屋"工程建设领 导小组的请示》(Y文体字[2007]52号),Y市"农家书 屋"工程建设随之开始实施,各行政村根据自身实际 开展自建与共建工作。这些行动都是"一刀切"和"自 上而下"的行政逻辑的结果,调查得知,工程建设期间 也未通过召开座谈会等形式征求农民群众的意见 .慎 重考虑他们对图书的需求和偏好。Y 市这种没有切实 考虑农民实际需求和偏好的做法 直接导致了农家书 屋的建设成效不明显。Y市农家书屋的图书主要是由 省级新闻出版单位集中统一选配的 没有结合各地区 的具体实际和农民的需求,在图书选配过程中的这种 "一刀切"的做法,难免会提供不符合本地农民实际需 求的图书。

2.部门利益

文化部门在公共文化服务中积极作为,既有助于提升本部门在地方政府内部的作用、声誉和地位,也有利于为本部门争取更多的资源和支持机会,这形成了"部门利益"。并且,"有福同享"的心理也使得其它部门会借此来提高本部门的地位,以期在利益分配中不至于处于弱势。Y市的调查发现,农家书屋属于一块"哪里需要就往哪里搬的革命砖",民政、宣传、妇联、教育、党政等部门下基层时,都把其作为调研的点,以牟取部门利益。另外,农家书屋作为国家公共图书馆事业——农村图书馆建设的一部分,县域内的图书馆有对其进行业务培训和指导的义务,但在对Y市图书馆负责人的访谈中,当被问及图书馆是否愿意接纳农家书屋为附属时,该负责人表示不愿意牵涉其中,原因有二:一是农家书屋的建设不在图书馆职责范围内,其图书配套则是由各县新华书店完成的,无

论书屋办得好与坏,都不是图书馆的功劳或责任;二是农家书屋的大面积覆盖被认为是不合理的,由于人力和财力所限,图书馆即使自愿为书屋提供专业素质与技能培训,也不可能逐一上门指导,又由于各地存在差异,就算是统一的集中培训也不大可能,该负责人认为应重点扶持个别书屋的建设。

3.政绩考核

文化政绩作为地方政府整体政绩的一个方面 随 着国家对公共文化服务和国家治理体系现代化建设 重视程度的提高愈发凸显。因此,各市县政府、文体 局、乡镇政府和乡镇文化站都对农家书屋建设提出了 较高的要求, 寄予了殷切的期望, 这种要求和期望对 农家书屋的建设来说既是压力也是动力。一方面,为 完成上级部门下达的文化任务 行政村的工作强度和 压力都有所增大;另一方面,上级部门为了适应国家 当前的公共文化服务建设形势 必然要通过提供各种 政策和资金优惠,加大扶持力度来提升文化政绩,这 种文化政绩不仅包括场馆等硬件设施的建设与改善, 还包括多种公共文化活动的开展 而开展的主体主要 在基层 即各行政村。为了提升文化政绩 上级部门很 可能会将农村公共文化服务的开展情况与对村委会 的工作要求结合在一起。这样,各村庄就要承担起更 重的公共文化服务责任。遗憾的是,目前仍有不少村 庄尚不具有发挥公共文化服务职能的物质基础 在强 大的上级压力下会弄虚作假。例如 在 Y 市 T 镇 T 村 的调查中 村支书就说,"为了应付县民政局、宣传部、 妇联、教育、党政等部门的检查",完成上级交付的任 务,该村将原本设在村小学对面的农家书屋搬回到了 村委会 ,虽然搬迁之后书屋的硬件设施和环境有了不 小的改观 更能让前来参观的领导满意 ,但借阅书刊 的人数却明显减少,实际成效反不及从前。"文化政 绩"的要求使得"迎检文化"盛行,农家书屋的建设和 公共文化服务活动在一定程度上变成了"行政性的表 演剧","剧散屋散",难以长久维系。

四、实现农家书屋转型发展的对策

笔者认为 要解决农家书屋实际运作中存在的职能偏离问题 需要将其嵌入到县域公共文化服务的公 共图书馆网络、文化休闲网络和村庄社会关系网络

①Y市农家书屋的建设主要有两种类型:一种是自建,一种是共建。自建就是上级向行政村拨款,由集体经济薄弱的村根据自身情况联合其他经济薄弱的村庄一起购置图书和书架;共建就是上级直接向行政村配备图书和书架等硬件设施,行政村只需提供场所来放置这些设施。

中,孵化和培育好基层公共文化服务项目,以实现转型发展,满足农民群众日益增长的文化生活需求。

1.农家书屋应嵌入公共图书馆网络

农家书屋是公共图书馆事业——农村图书馆建 设的一部分,"公共图书馆精神"是解读其价值意义的 逻辑起点。农家书屋的基本职能是提供出版物外借、 阅览服务 ,理应在服务和技术上与图书馆对接 ,因此 县域内的图书馆单位应对其进行业务上的专业化指 导。农家书屋可以充分利用网络信息技术和资源共享 工程,拓宽出版物外借的渠道,为农民提供图书、报纸 等多样化的资源;可以与县域内的公共图书馆合作, 将图书馆中涉及"三农"服务信息的闲置资源引入到 示范效应好的农家书屋 或者探索公共图书馆与农家 书屋之间图书信息资源流动的合理方式,逐步建立 "馆屋合作"的良性伙伴机制;可以鼓励农民相互交换 图书,开发图书作为文化资源被消费后的潜在价值, 鼓励农民将自己手上的图书存放到农家书屋或限定 一段时间借予他人,通过奖励措施鼓励实行资源共 享。农家书屋在嵌入县域公共图书馆网络后,可以充 分发挥其在基层服务农村与农民的作用 解决图书配 备、更新和流通等方面的问题。

2.农家书屋应嵌入文化休闲网络

农家书屋作为文化传播的重要载体 应该在文化 传播网络中发挥一定的作用。图书作为可以流动的文 化资源,可以满足借阅群体多样化的文化需求,保障 农民群众享有基本的文化权益。读书既是一种信息获 取方式,也是一种文化悠闲方式,可以帮助人们在闲 暇之际获取信息,满足部分的精神悠闲需求。要在文 化传播功能之外 ,充分挖掘农家书屋作为公共空间的 潜力 通过设置与休闲娱乐相关的活动设施 拓展文 化悠闲功能。农家书屋就其物理功能来说是农村公共 生活的重要场所 就其文化功能来说是新兴的农村公 共文化空间,是农村文化萌芽、生长、传承的重要载 体。因此 要发挥文化传播与文化悠闲的双重功能 这 样才能更好地促进农家书屋的发展。从Y市的调查情 况来看,目前农家书屋的文化传播功能或多或少都有 所发挥 今后应更加注重发挥文化悠闲的功能。笔者 认为,可以从为农家书屋配置农民群众喜闻乐见的文 化娱乐设施入手,借此积聚人气,培育和拓展农村的 文化休闲生活。中宣部部长刘奇葆日前在培育和践行 社会主义核心价值观工作经验交流会上强调"要继承 和弘扬有益于当代的乡贤文化,发挥'新乡贤'的示范 引领作用",可以招揽一部分"新乡贤"充当农家书屋的管理员,通过组织开展丰富多彩的文化娱乐活动来引领农村文化悠闲风尚。

3.农家书屋应嵌入村庄社会关系网络

吴理财认为:"要丰富和夯实县域公共文化服务, 就要逐步形成'重心在村社、协调在乡镇、管理在县 市'的县域公共文化服务网络结构。"四县域公共文化 服务网络结构中的村社公共文化服务应当成为县域 工作的重心,为此需要着眼于村社内部资源的整合与 利用。农家书屋作为基层公共文化服务体系建设的一 部分,作为新兴的农村公共文化空间,理应嵌入到村 庄社会关系网络中。目前,"乡村的公共空间被切割得 支离破碎 很难形成和组织有意味的公共生活 从而 导致乡村人际关系疏远 使得许多人缺乏对未来生活 的预期与希望。"图农家书屋是农村人际交往和文化传 承的重要载体,有利于农村文化资本的培育。"村落公 共空间不仅满足了乡村民众的社交、消闲、表意等基 本需要,而且促进了基层社区的整合并维系了社会的 稳定 是乡村社区兴衰的晴雨表。"[4]另外 农家书屋可 以促进村庄村民关系和地位的再生产 ,重新整合现有 的社会关系,从而对村庄的事务和资源分配产生影 响。农家书屋这项惠民工程只有嵌入到村庄的社会关 系网络中,才能更好地汲取人力、物力和财力资源,实 现转型发展。

综上所述 农家书屋的建设要嵌入到县域内的公 共图书馆网络、村庄文化休闲网络和社会关系网络之 中。农家书屋不应只是一个书屋 还应是一个可以传 播文化、休闲娱乐和培育文化资本的公共空间。要将 农家书屋放在农村公共文化服务体系建设的大框架 下发展 这样会更有效率 ,可操作性更强并且更加可 持续 ,有利于进一步促进基层公共文化服务的"孵化" 与"下沉"。

参考文献:

- [1] 吴理财. 公共文化服务的运作逻辑及后果[J]. 江淮论坛, 2011(4):143-149.
- [2] 吴理财. 县域公共文化服务体系应延伸到村社[N]. 光明日报 2014-9-13.
- [3] 李小云 ,赵旭东 ,叶敬忠. 乡村文化与新农村建设[M] // 董磊明. 以乡村组织为主导的新农村建设. 北京 :社会科学文献 出版社 2008 25.
- [4] 王玲. 乡村公共空间与基层社区整合——以川北自然村落 H村的公共空间为例[J]. 理论与改革 2007(1) 95-97.

(下转第58页)

和排放相关的信息。通常情况下 基于对自身生存环境的关注 消费者会在同等条件下选择碳排放量较低的产品。 消费者的选择会直接影响到生产者的生产行为 生产者为了自身的利益只能根据消费方向对生产作出调整 通过改进生产工艺或者采用节能减排措施等降低产品在生产过程中的碳排放量。这同样也是

在未增加监管机构成本投入的情况下 通过社会力量 的参与取得了节能减排的效果 这也就意味着在达到 同样节能减排效果的情况下提高了监管行为的低碳 化程度。

New Demand of Ecological Civilization on Low-carbon Supervision

Wang Zhanzhou Lin Wei (Gui Zhou Police Vocational College,Guiyang Guizhou 550005)

Abstract: The construction of ecological civilization has made low-carbon economy an inevitable trend of development, the unique feature of which determines that the low-carbon supervision should be carried out by the government to cope with such problems as "market failure". To ensure the full function of low-carbon supervision, it is necessary to adopt to the change concerning the new rights-obligation-relation and to the risk and requirement of low-carbon economy.

Keywords: ecological civilization; low-carbon economy; administrative supervision

(上接第37页)

Functional Deviation and Correction of Village Library

——Practice and Thinking of Village Library Construction in Y City

Jia Xiaofen Guo Jiankun

(Central China Normal University Research Center of Chinese Rural Comprehensive Reform and Collaborative Innovation, Wuhan, Hubei, 430079;

East China Normal University Department of Politics, Minhang, Shanghai, 200241)

Abstract: As rural grassroots site of national public service, village library has unique advantages. After a deep investigation of the construction of village libraries in Y City with the methods of questionnaires and interviews, it is established that in practice, village libraries tend to deviate from the track of public cultural service policy design, which is know as the problem of functional deviation. The tension between administrative logic and service logic is the main cause for such deviation. In order to solve this problem, village libraries should be embedded in public library network, cultural leisure network and village social relationship network of the county public cultural services so as to realize transitional development and meet the demand of rural residents' growing cultural life.

Keywords: village library; public culture service; functional deviation; correction

①欧盟和美国在公共和私人领域采取了许多措施对具体商品中的碳含量进行评估,目标是为消费者建立一个碳标识机制。英国政府和碳信托公司正在联合开发一种评估产品中碳影响的方法,即标识出每公斤产品在其整个生命周期中所含的碳克数,计算的内容包括:产品保质期,产地国,产地国的基础设施情况以及食品制成品的运输距离。

②产品的碳排放量当然不会是消费者作出消费决择的唯一因素,甚至不是决定性因素,主要还是消费者自身所要满足的需要,故而,我们此处强调是通常情况和同等条件下,消费者会选择低碳产品。