

农村公共文化服务绩效评估的实践逻辑与优化路径

刘 辉

摘要:农村文化建设成效关系到乡村振兴、文化强国等战略目标的具体实现。优化农村公共文化服务绩效评估是加强农村文化建设的关键。当前,农村公共文化绩效评估以效率导向、测量导向、专业化导向及问责导向为实践逻辑,存在产出与成果混淆、内容评估不足、专家话语依赖、评估成本高以及激励无效困境等问题。因此,农村公共文化服务绩效评估须在遵循评估目标的国家战略导向、绩效识别的内容导向、评估模式的公众导向以及评估结果运用的调适导向等基础上,不断进行路径优化。

关键词:农村公共文化服务;绩效评估;文化治理;乡村振兴

中图分类号: D422.6; D630 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2024)09-0090-09

推动农村公共文化服务高质量发展既是实现乡村居民文化权益的重要途径,也是乡村振兴的重要内容,更是推进国家文化治理体系和治理能力现代化的重要举措。2018年,中共中央、国务院印发的《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》专列“繁荣发展乡村文化”篇,并明确指出,要“坚持以社会主义核心价值观为引领,以传承发展中华优秀传统文化为核心,以乡村公共文化服务体系为载体,培育文明乡风、良好家风、淳朴民风,推动乡村文化振兴”。2021年,第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过的《中华人民共和国乡村振兴促进法》以法律的形式明确要求,“各级人民政府应当健全完善乡村公共文化体育设施网络和服务运行机制,鼓励开展形式多样的农民群众性文化体育、节日民俗等活动”,“拓展乡村文化服务渠道,提供便利可及的公共文化服务”。2024年,党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,进一步要求“完善公共文化服务体系,建立优质文化资源直达基层

机制”。在上述背景下,全面提升农村公共文化服务水平,推动农村公共文化服务高质量发展,尤为重要。

目前,我国农村公共文化服务体系已基本形成,“96.8%的乡镇有图书馆、文化站,11.9%的乡镇有剧场、影剧院,41.3%的村有农民业余文化组织”,全国农家书屋超过58.7万个,向广大农村地区配送图书超过11亿册^[1]。新发展阶段,进一步加强农村文化建设,实现农村公共文化服务高质量发展,关键在于优化农村公共文化服务绩效评估。近年来,国家高度重视公共文化服务绩效评估工作。《中华人民共和国公共文化服务保障法》强调,县级以上人民政府应当建立健全公共文化服务资金使用的监督和统计公告制度,加强绩效考评,各级人民政府应当建立有公众参与的公共文化设施使用效能考核评价制度。2021年,文化和旅游部、国家发展改革委及财政部下发的《关于推动公共文化服务高质量发展的意见》进一步明确指出,推动公共文化服务高质量发展要“重点做好政治导向和服务绩效等方面的评

收稿日期:2024-06-20

基金项目:国家社会科学基金项目“农村公共文化服务与传统文化传承协同发展研究”(18BZZ107)。

作者简介:刘辉,男,河南大学哲学与公共管理学院副院长、教授,河南大学地方治理研究中心研究员(河南开封475004)。

估”,要求“全面实施公共文化服务领域预算绩效管理,强化绩效评价结果应用,发挥财政资金的最大效益”。2023年,国家标准化管理委员会等18个部门联合发布的《基本公共服务标准体系建设工程工作方案》强调,文体服务保障领域要“建立健全科学规范的评估标准体系”。概言之,作为公共文化服务的重要领域,农村公共文化服务绩效评估不仅是“落实政府及其文化行政部门责任、改进管理、提高效能的一个有效工具”,同时也是“公众表达利益和参与文化管理的重要途径和方法”^[2],直接关系到国家乡村振兴、文化强国等战略目标的具体实现。

目前,学术界围绕公共文化服务绩效评估所开展的研究主要集中在意义、主体、指标及方法等方面。具体而言,一是关于公共文化服务绩效评估意义的研究。相关研究从财政效率等方面肯定了公共文化服务绩效评估的价值,指出不同评估对象的绩效存在差异^[3]。二是关于公共文化服务绩效评估主体的研究。相关研究普遍认为,要“构建包括政府机构、专家组织以及社会公众在内的多元化评估主体”^[4],引入第三方评估机构,以确保绩效评估的公正与客观,增强绩效评估结果的信服力^[5]。三是关于公共文化服务绩效评估指标的研究。相关研究的主流观点认为,须从投入和产出两个维度设计绩效评估指标,并指出,投入指标包括财政投入、物力投入、人力投入等,产出指标包括文化设施人均拥有数量、公共文化活动策划次数以及图书馆流通人次等^[6]。此外,还有研究强调,公众满意度是公共文化服务绩效评估的重要指标,应“突出需求导向、强化外部评价”,如此,才能保障居民文化权利实现,解决公共文化服务供需失衡问题^[7]。四是关于公共文化服务绩效评估方法的研究。相关研究强调,公共文化服务要以定量分析为主,可运用平衡计分法、层次分析法、主成分分析法、数据包络分析法以及顾客满意度评价方法等进行评估。

上述研究具有启发意义,是本研究的重要基础。然而,已有研究尚存在以下不足:一是现有研究主要从“技术”角度切入,强调公共文化服务绩效评估的意义、主体、指标和方法,缺乏基于国家战略考察的“治理”视角。二是与中央和地方政府持续加大的农村公共文化服务投入相比,学界对农村公共文化服务绩效评估问题的关注明显不足。伴随着乡村振兴、文化强国等国家战略的持续推进,国家在农村公共文化领域的投入还将持续增加。在以高质量发展为引领的新发展阶段,农村公共文化服务绩效

评估的重要性也将进一步凸显。

一、农村公共文化服务绩效评估的实践逻辑

农村公共文化服务绩效评估的重要性在于确保服务的质量,提升服务效能,并实现国家战略目标。当前,各地农村公共文化服务绩效评估的频次等虽有差异,但在制度设计和实际操作中呈现着共同的实践逻辑。

1. 效率导向:基于“投入—产出”的价值考量

效率概念源于经济学,讲求投入与产出的比率关系,以低投入、高产出为目标,具有明显的速度、经济的数量特征,力求用尽可能少的资源提供具有一定标准的产品或服务。效率包括生产效率和配置效率两种不同类型,前者是指生产和提供产品或服务的平均成本^[8]³⁻⁵,后者是指“组织所提供的产品或服务是否能够满足利害关系人的不同偏好”^[8]³¹。农村公共文化服务绩效评估的效率导向强调对结果的评估,即在既定时间内,农村公共文化服务的投入到底形成了哪些产出,以及这些产出能否满足服务对象的需要。

在实践中,农村公共文化服务绩效评估的效率导向具体体现在以下两个方面:其一,在考察农村公共文化服务的供给情况时,需将投入的资源与具体产出联系起来考量,并在此基础上设计和制定相应的投入和产出指标。其中,投入指标主要是指资金投入指标,如:文化事业费及相关地方财政投入量,其他投入指标主要是指从事农村公共文化服务的人员数量、机构数量等。产出指标主要包括农村公共文化基础设施每万人占有的数量及面积、文化活动开展次数以及农家书屋每万人拥有的藏书量等。目前,相关研究基于“投入—产出”的考量,对农村公共文化服务进行绩效评估后所得出的结论均不乐观,如我国农村公共文化服务“供给效率仍处于负增长”^[9],财政资金“未得到有效使用,存在资源浪费的情况”^[10]等。其二,在考察农村公共文化服务实际的产出效果时,以农民满意度为衡量标准,即通过衡量农民对公共文化服务的投入和产出是否满意,评价农村公共文化服务绩效^[11]。具体而言,一是将农民满意度作为主要指标纳入农村公共文化服务绩效评估产出指标范畴,并通过问卷调查的方法,获取具体数据,进行评估。二是从满意度出发,通过实证调研,收集某一区域内农民对公共文化服务投

人和产出的满意度数据,进行评估。笔者在调研中发现,各地在实践中多将公共文化服务投入、公共文化服务设施与资源、公共文化服务人力资源、公共文化服务供给水平及公共文化服务群众满意度等作为评价农村公共文化服务绩效的主要指标。相关评估得出农村公共文化服务存在供需脱节的结论。

毫无疑问,以效率为导向进行评估指标设定,是农村公共文化服务绩效评估的一个重要选择。通过考察一段时期内农村公共文化服务的投入与产出情况,能够在一定程度上反映农村公共文化服务供给的质量及成效。但需要指出的是,效率并不是绩效评估的唯一价值,尤其是在农村公共文化服务领域,对效率的过度或唯一追逐极易消解公平、民主、参与等其他重要价值。

2. 测量导向:基于量化的绩效识别

绩效测量是将预期目标量化并对其完成情况进行监测和报告的过程。农村公共文化服务绩效评估的测量导向是指将公共文化服务的目标操作化为一系列可量化的指标,通过数据(值)反映农村公共文化服务的实际情况。正是基于数据的客观性,测量导向是农村公共文化服务绩效评估效率导向的重要支点。数据成为农村公共文化服务绩效评估最直观的呈现形式,相关指标一般涉及公共文化服务设施及其活动的数量、完成率等,如“有线电视入户率、互联网入户率、村庄体育馆数量、老年人活动室数量、书报阅览室数量、自办文化设施数量、农村公益文化活动举办次数”^[12]等;在以县图书馆、文化馆等公共文化服务机构作为评估对象考察农村地区公共文化服务时,可量化的“图书馆借阅证数量、图书馆流通人次、讲座/展览/文化活动举办次数”^[13]成为识别上述机构农村公共文化服务绩效的主要依据。同时,“地理空间可及性、时间充裕性、经济可及性”^[14]等基于既有理论的可操作化指标亦成为公共文化服务绩效评估的重要测量维度,且这些测量维度还被进一步操作化为可量化的二级、三级指标。具体而言,地理空间可及性是指测量农民距离县城、乡镇及村庄公共文化场所的路程;时间充裕性是指测量农民投入在公共文化活动上的时长;经济可及性是指测量农民愿意花费在公共文化服务方面的月均支出费用。通过上述可测量指标,可了解和把握农民对公共文化服务的需求和利用情况。笔者在调查中发现,收集各类农村公共文化服务数据是基层文化机构的一项重要任务和难点工作,特别是在面对不同口径的评估要求时,不少基层文化机构

及其工作人员往往陷入“如何生产相关评估数据”的困惑。基层文化工作者反映,评估面向可测量的农村公共文化服务事项,虽然使基层文化机构的工作内容和目标变得更清晰,但也常常使其面临将主要精力被迫用于数据收集乃至“生产”的窘境。

测量导向以农村公共文化服务绩效评估内容可量化为前提。在实践中,为了确保数据的可获得性和可操作性,一些重要但较难以测量的绩效评估目标往往会在评估中被有意或无意地放弃或忽视。在国家着力推进乡村振兴和文化强国建设的背景下,是否继续将测量导向作为农村公共文化服务绩效评估的主要指向,值得深思。

3. 专业化导向:评估组织与评估方法的选择

在公共文化服务领域,政府正在逐渐转变以往既是“运动员”又是“裁判员”的行为模式,不断寻求与市场或社会力量的合作。在农村公共文化服务绩效评估中,各级政府(包括各级文化管理部门)或为表明自身的“科学态度”,或为实现绩效评估过程的透明化,或为提高绩效评估结果的可信度,积极寻找第三方评估机构等作为评估主体参与绩效评估。农村公共文化服务绩效评估的专业化导向是指选用第三方评估机构等专业化力量,设计绩效评估指标,使用专业的绩效评估方法对农村公共文化服务工作进行绩效评估,并最终形成对农村公共文化服务清晰且专业化的评估报告。在实践中,各级政府越来越倾向于将公共文化服务绩效评估任务交由第三方评估机构完成。例如,2015年,长沙市在农村综合文化服务中心考核中引入社会评价机制,委托第三方评估机构测评公众满意度^[15];银川市自2018年6月至2019年3月,委托银川方达电子工程系统有限公司对全市图书馆、文化馆、乡镇文化站、基层综合文化服务中心、农家书屋等公共文化服务设施进行服务效能考核评估,此次考核评估涉及28个乡镇文化站、30个基层综合文化服务中心、95个农家书屋,每月现场评估达126次,在整个绩效评估期间,实地评估达1134次^[16]。

绩效评估专业化导向主要体现在评估组织的选取和评估方法的使用上。首先,具备专职性、专业性以及独立性等特点的第三方评估机构是政府开展农村公共文化服务绩效评估的不二之选。一方面,专业型评估组织在“需求类型、需求特征以及需求缓急”等多个方面具备专业评估能力,可以凭借自身专业优势更为顺利地开展农村公共文化服务绩效评估^[17];另一方面,第三方评估的主要特点是“评价

活动由与政府部门无隶属关系和利益关系的第三方主持和组织实施,评价的标准或内容也主要由主持方拟定”^[18],能“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”^[19]所造成的局限。其次,农村公共文化服务绩效评估专业化导向还表现在评估方法的选用上。目前的评估方法多以定量分析为主,如主成分分析法、数据包络分析法等,这些绩效评估方法具有一定的专业技术或知识门槛,涉及多种方法和工具的应用,且每种方法都有其特定的适用条件和操作步骤,并非任何组织或个人都能直接、有效地参与其中。“农民”或“农民文化组织”等对这些“高级的”专业方法所得出的评估结果很难具有发言权,在某种意义上,甚至成为上述专业力量和专业方法对农村公共文化服务进行绩效评估的“工具人”。

4. 问责导向:压实责任的制度设计

问责制作为一种对“政府及其官员的责任追究制度”^[20],主要关注的是相关行政人员的过错或过失。相较而言,农村公共文化服务绩效评估的问责导向则是基于绩效的绩效问责。所谓绩效问责是指在考察政府绩效水平的基础上启动问责程序的一种行政问责形式,体现了社会对政府绩效水平的一种基本期待以及政府对其行为效果所承担的责任”^[21]。绩效问责倾向于关注职能部门及其行政人员的成就和贡献,同时对未达到应有绩效水平的组织或人员进行追责。农村公共文化服务绩效评估的问责导向主要是指将农村公共文化服务绩效评估结果与相关干部政绩考核联系在一起,进行“奖优罚劣”(着重奖优)的过程。有学者认为建立这种基于奖惩的激励机制能够督促服务供给者的行动与农村公共文化服务目标等保持一致,“不奖励成功,就可能是在鼓励失败,鼓励失败的结果是产生荒谬的刺激,导致组织绩效每况愈下”^[22]。

这种将考核结果与奖惩挂钩的绩效评估问责导向具有激励与约束、引导与示范、竞争与发展等多方面的作用,是现代政府管理的重要方式。例如,2015年,广东省中山市较早地实施了“双纳入”“双考核”的绩效评价,即将基层综合性文化服务中心建设工作纳入镇和村(社区)“两委”的考核当中,以绩效考核评估提升服务水平与效能^[23]。同年,浙江省萧山区推出的《乡镇(街道)公共文化服务评估规范》为基层文化工作方向设定了“指南”,并将其作为一把可测量的“标尺”评估乡镇文化工作的好坏^[24]。

农村公共文化服务绩效评估的问责导向通过对

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”等方面的评估,将评估结果纳入乡镇政府及其行政人员的年度绩效考核,对文化建设严重滞后、群众满意率低的乡镇实行“一票否决”。其目的在于督促各级各部门的农村公共文化服务管理者切实承担工作责任,保障农村公共文化服务供给主体的积极性,提升农村公共文化服务质量。然而,是否只有通过基于专业化测量呈现的效率指标,才能让农村公共文化服务管理者真正负起责任?那些简化为标准化、可测量的文化实践,是否能真正调动农村公共文化服务供给主体的积极性?当文化行政部门及其工作人员的全部精力和时间集中于可量化的、数据性指标任务的完成时,他们是否还有动力和能力去直接回应公众?农村公共文化服务绩效评估是服务于乡村振兴、文化强国等国家战略目标的实现,还是致力于文化管理部门或各级政府即时目标的完成,抑或是仅限于可测量、能问责等工作考核的需要?这些问题值得深入思考。

二、农村公共文化服务绩效评估实践逻辑存在的问题

农村公共文化服务绩效评估具有指引农村公共文化服务发展路向的重要作用,既引导各级政府在农村公共文化服务领域的投入,也影响着相关主体参与农村公共文化服务的积极性。正是在此意义上,需要对当前农村公共文化服务绩效评估实践逻辑存在的问题给予应有的重视。

1. 产出与成果混淆

“产出表示的是一个项目的实际操作过程的表现及其阶段性成果,而成果是项目最终产生的结果或者效果”^[25]³⁹,成果是各种产出的真实影响,如社会效应、长远影响、服务质量。产出背后蕴含的是效率逻辑,常用来呈现一段时间内政府的资金投入所获得的产品或服务的状况。例如,当前农村公共文化服务绩效评估指标体系中广为使用的基础设施面积或数量、举办文化活动的次数、人均拥有的书籍册数等指标,均是农村公共文化服务的一种产出形式,这些产出并不直接构成收益,但并不意味着这些产出没有必要,因为其直接影响未来的效果值或期望值。

在农村公共文化服务绩效评估过程中,常出现产出与成果混淆的情况,即在成果评估或效能评估

时,依旧依赖易于操作和量化的“产出型”指标,并因此导致农村公共文化服务绩效评估得出的结论不能充分反映农村公共文化服务存在的真实问题以及产生的实际效应。产出与成果的混淆使当前的农村公共文化服务绩效评估仍处于基于投入和产出的数字计算层面,这种效率导向强调资源投入与明确的、可量化的绩效目标相挂钩,且多表现为自上而下的农村公共文化服务绩效评估运作模式。这里就涉及一个问题,即如果把对效率的关注看得过于重要的话,那么人民主权的开放性就很可能遭到损害^[26]⁹⁹。农村公共文化服务绩效评估过程中存在的产出与成果混淆的问题常引发对公共价值的挤出效应,削弱农村公共文化服务在塑造乡村社会公共价值方面的独特作用和重要性。

2. 内容评估不足

文化必须通过特定的载体得以实现,如图书馆、文化广场等是文化的物质载体,戏曲、电影、文艺会演等是文化的非物质载体^[27]。针对农家书屋、文化活动广场、广播电视村村通等文化的物质载体,设立可测量的评估指标(如数量、占地面积、人均持有量),可量化的产出均显现出农村公共文化服务取得了相当可观的成绩。然而,“容易测量的元素极少是最重要的东西,实际上,它们有时完全不重要”^[28]²³,而那些难以用定量方式衡量的内容却常被忽视。内容决定效果,内容选择是提高农村公共文化服务质量的前提,对农村公共文化服务内容进行绩效评估才是重中之重,但现实往往不是这样。过度强调量化,会使人聚焦于可测量的投入而非实际提供了哪些有价值的公共文化服务内容以及实现了什么样的结果,长此以往,就会使人忽视那些具有长远价值和潜在益处的项目^[27]。在农村公共文化服务兼具战略目标、现实要求和即时任务等多重使命的前提下,农村公共文化服务绩效评估如果只测量简单易测的项目,那么被评估部门为了部门绩效的现实利益,就会将主要精力用于获得“好看”的数据抑或是“令人满意”的满意度,而涉及农村公共文化服务内容质量、效能水平等隐性、难以量化的问题,就极易被选择性地忽视,至于对农民参与意识培养、农村文化队伍建设、乡村秩序构建等内在主体建设和内在价值塑造的关注,更是无从谈起。因此,一旦对农村公共文化服务的内容评估不足或缺位,就会直接影响公共文化服务的内容生产和内容质量,使其陷入“重形式,少内容;重数量,轻质量;重供给,轻需求”的发展误区。

3. 专家话语依赖及评估成本高

如果仅仅依靠政府自身对农村公共文化服务进行绩效评估,则往往会存在内部“有心无力”、外部合理性不足等困境。因此,第三方评估机构凭借其专业化、独立性等优势逐渐进入政府的视野。基于专家话语的评估意见日益被奉为推进农村公共文化服务绩效评估的必要依据。对专家话语的依赖反映了文化行政部门及其工作人员把农村公共文化服务绩效评估仅视为“技术”性活动的认识倾向,也使那些非专家话语表达的意见因此受到“屏蔽”或无视。在这样的情况下,政府对第三方评估机构以及专家话语的过度依赖,会“对冲”自身以往在鼓励公众意见表达、行动参与等方面的努力,也使公共文化服务实际执行主体陷入“失语”的尴尬境地。作为农村公共文化服务供给对象的基层民众面对需要迈过专业门槛才有话语权的绩效评估事项,亦常常表现得茫然、不知所措,即便他们在评估的话语体系中被中心化,也多会感到隔膜。

此外,在农村公共文化服务绩效评估中,由第三方评估机构所产生的高评估成本也不容忽视。这种高评估成本包括显性成本和隐性成本。显性成本表现为政府通过购买服务的方式,将农村公共文化服务绩效评估任务交由第三方评估机构完成所构成的财政支出。在此,需要指出的是,政府为保证第三方评估机构顺利开展评估工作,背后所付出的隐性成本不容忽视,如花费在第三方评估机构招标、资格甄选方面的成本,当然此类成本大部分是可以预见和测算的,但还有一些隐性成本则并非如此。其中,最大的隐性成本是由于第三方评估机构的“城市化”而导致其在深入农村开展评估时不得不付出的各种大量、不可避免的努力。第三方评估机构的“城市化”,主要表现为基于城市话语的第三方评估机构缺乏对农村地区“风土人情”的了解,并因此导致其在农村开展评估时无法“落地”。在此情况下,上级政府转而更频繁地要求县、乡(镇)等基层政府和公共文化机构收集更多的农村公共文化服务数据,以配合第三方机构开展评估工作,与之相伴随的是,大量的人力、物力被持续不断地投入到数据的收集、组合和呈现中。在实践中,为配合上级政府或第三方评估机构开展绩效评估,乡(镇)、村等基层工作人员的时间被各种迎检评检任务所分割,在很大程度上影响其日常工作的开展。但“千篇一律”的评估指标以及由“加工式”的数据所形成的评估结果,究竟能在多大程度上反映农村公共文化服务的真实面

貌,又能在多大程度上成为未来引导农村公共文化服务提质增效的动因,是值得存疑的。结合上述分析,不难判断,基于效率导向的隐性成本极易变为“沉没成本”。

4. 激励无效困境

现有研究多倡导将农村公共文化服务绩效评估结果纳入县、乡(镇)等基层政府的工作考核,以期提升基层政府和工作人员开展农村公共文化服务的积极性。为激发基层文化治理主体的积极性,提升农村公共文化服务效能,“以奖代补”“奖优罚劣”“一票否决”等激励机制应运而生,然而,在实践中,这些激励机制作用的发挥常受到多种因素的制约,甚至产生激励无效的困境。

一是利益相关者的负面心理影响评估进程以及评估结果。由于乡(镇)、村等基层工作人员对农村公共文化服务绩效评估的要求、目的等缺乏正确、清晰的认识,容易产生怀疑、厌烦、回避及旁观等一系列负面态度。当利益相关者持“上边下来检查”的看法时,往往会担心评估会对自身不利,也会怀疑评估过程的客观与公正,还会担忧评估会影响自身(及所在组织)的名誉、在领导心中的印象、个人晋升以及经费划拨等。这种心理常常导致相关人员对评估采取旁观态度,形式上积极参与,实际上消极应对,使评估流于形式。二是用指标的方式落实绩效问责的工作方法具有误导性。问责的本意是人应当对自身的行为负责,但在实践中绩效问责逐渐演变为一种经由“标准化的测量”来检验成功与否的方法,并因此要求任何东西都要能被测算,因为测量成了奖惩的标准,有时甚至是唯一的标准。在这种情况下,农村公共文化服务供给主体因完成可测量的任务而获得奖励,自然就会减少对那些无法测量任务的努力。这就使基层政府及其工作人员在农村公共文化服务上的责任问题被简化了,即其关注的重心成为追求效率和达到上级政府设定的“标准线”。正如新公共服务理论所指出的那样,“尽管对效率和结果的测量很重要,但是它们却不能涉及或包含我们要求公共行政官员的行为要负责、合乎道德并且符合民主原则和公共利益的期望”^[25]⁹⁷。如果“参与者对结果几乎没有控制力,测量结果就等于奖励运气。这意味着,人们会因为与其努力不相干的结果而受到奖励或惩罚。受到惩罚的人会正当地认为他们遭到了不公平对待”^[26]¹⁶⁷。三是评估指标不能真实反映实际绩效。如果农村公共文化服务绩效评估指标测量到的东西就是我们真正要测量东

西的合理替代指标,那么这种评估结果将有助于帮助个人或组织评估自身的绩效。然而,在实践中,农村公共文化服务由于其目标的复杂性以及受到绩效评估方法、绩效评估指标等因素的限制,导致最后得出的评估数据本身难免具有较大的局限性,即在放大一些农村地区在硬件方面的需求的同时,遮蔽了广大农村地区在文化资源方面的优势,而且用指标的一致性替代了具有不同文化资源禀赋地区的农村及一线文化工作者的在地化努力。

三、优化农村公共文化服务绩效评估的路径分析

切实推进乡村振兴、文化强国等战略目标实现,须正视农村公共文化服务绩效评估实践逻辑中存在的问题,以高质量发展为引领,从目标设定等方面,持续优化农村公共文化服务绩效评估。

1. 目标设定:从效率导向到国家战略导向

目标是组织期望其未来能达到的一种状态。“如果一个组织没有明确的目标,该组织便不会取得高绩效。”^[29]农村公共文化服务绩效评估就是衡量服务结果是否达到设定目标的活动。进而言之,确立农村公共文化服务绩效评估目标首先要明确农村公共文化服务所要实现的国家战略要求。一方面,农村公共文化服务面向农村地区提供公共文化基础设施和文化活动(产品),旨在满足农民的精神文化需求,保障农民基本文化权益^[30];另一方面,也是最为重要的,农村公共文化服务是国家弘扬社会主义核心价值观、推进优秀传统文化传承、实现乡村振兴和文化强国战略目标的重要支撑。正如有研究所言,农村公共文化服务发挥着“社会教育、政治动员、凝聚价值认同”^[31]等功能。因此,农村公共文化服务绩效评估要以上述目标为指归。

首先,农村公共文化服务绩效评估要坚持“以人民为中心”的价值取向。农民不仅是公共文化产品、服务和价值的需求者,也是公共文化产品、服务和价值的创造者。因此,在农村公共文化服务绩效评估过程中,须始终坚持“以人民为中心”的价值取向,从农民的主体性特别是其作为文化创造者的角度,评估农村公共文化服务绩效。其次,明确公共文化服务绩效评估只是实现国家战略目标的一种手段,而非目标本身。绩效评估应以农村公共文化服务是否推动国家战略目标实现作为评估的目标导向,关注农村公共文化服务的实际效果及其可能产

生的后续影响。由于公共文化服务价值实现的目标较为“无形”、难以测量,并不像企业产品那样可以直接用数量来衡量,所以目前农村公共文化服务绩效评估主要关注投入、产出等显性指标,但显然这无法充分反映农村公共文化服务所要实现的国家战略目标。因此,应以国家战略为导向对农村公共文化服务绩效评估目标进行新的指标设定,并重构农村公共文化服务绩效评估体系。

2. 绩效识别:从测量导向到内容导向

“绩效指标是关于如何获得评估结果或者如何收集数据而对绩效维度进行操作化界定的一种说明”^[25]⁸⁶⁻⁸⁷,而绩效评估指标的选择和确定是整个评估过程中最为重要也最为困难的一项工作。当明确以国家战略为导向的农村公共文化服务绩效评估目标后,绩效评估指标选择的方向就亦随之明确,即须以“内容为王”,树立评估的内容导向。这就要求在绩效评估指标构建过程中,不仅要关注建了多少数量的文化广场和农家书屋,送了多少场次的演出,开了多少场次的讲座,而且要以反映农民参与农村公共文化服务实践为前提,尽可能地呈现农村公共文化服务协同社会主义核心价值观培育、优秀传统文化传承传播、乡风文明建设以及乡村治理等振兴乡村的具体实践。

一方面,构建内容导向的绩效评估指标要能够反映农民参与基层公共文化服务的实际场景。一些研究以某县县域内图书馆、文化馆、剧院等公共文化服务机构为评估对象,设置图书册数、活动次数、农民距离这些机构的路程等作为评估指标,期望以此反映农村公共文化服务的真实效果。但问题在于,上述指标都属于表象性物理指标,不能直接与农民的参与性挂钩。因此,要了解农村公共文化服务的实际效果,须将绩效评估指标主要落实在乡(镇)或村(包括自然村)的层面,力求呈现农村公共文化服务在一线运作的具体情况以及农民参与公共文化服务的实际场景。

另一方面,绩效评估指标的选择要以“内容为王”,尽可能反映农村公共文化服务助力乡村振兴、文化强国等战略目标实现的具体成效,注重从优秀传统文化传承、乡村文化组织参与、乡村文化节庆活动、乡村文化资源发掘、乡风文明建设等方面设计评估指标。具体而言,可以分别从农村中小学生对当地优秀传统文化知晓度、乡村文化组织参与农村公共文化服务活动次数和类型、乡村文化人才培养情况、乡村文化节庆活动开展及其吸纳社会资金情况、

乡村文化资源发掘和转换、乡村赡养和离婚案件立案情况等方面重新思考评估指标的设计。这也就意味着,政府、评估机构以及公众都需重新认识农村公共文化服务在国家总体发展中的定位,正确把握农村公共文化服务绩效评估的意义和功能,即通过更为科学、合理的绩效评估指标设计引领各级政府、社会组织 and 农民参与和创新农村公共文化服务,不断强化农村公共文化服务弘扬社会主义核心价值观、提升农民科学文化素质、传承优秀传统文化、提高乡村社会文明程度的重要职能作用。

3. 评估模式:从考察农民满意度到确认农民的全方位参与

当前,自上而下的农村公共文化服务绩效评估模式并未有效地将农民纳入评估主体范畴,农民在农村公共文化服务绩效评估中的主体地位还未真正形成。在很多情况下,上级部门根据自身需要确定评估标准,下级则紧跟标准完成可量化的考核内容,以致基层文化行政部门在公共文化服务供给中很难有动力把农民文化参与、农民文化创造等放在重要位置。然而,“农村居民是农村公共文化服务的供给对象,是服务链中的核心利益主体,享有必要的话语权自然是题中应有之义”^[32]。在评估中,关注农民满意度情况,考察农民对服务内容喜不喜欢、不满意,在一定程度上畅通了农民表达意见和建议的发声渠道。但仅仅考察农民满意度并不等于实现了农民在农村公共文化服务绩效评估中的主体性。因为“评估什么”“怎么评”“结果怎么样”等内容仍旧掌握在“是否满意”的实际提问者手中,评估的主体依旧是政府或第三方评估机构。确认农村公共文化服务绩效评估的农民(参与)导向,就要遵循乡村振兴“坚持农民主体地位,充分尊重农民意愿,保障农民民主权利和其他合法权益,调动农民的积极性、主动性、创造性”的原则。基于农民(参与)导向的农村公共文化服务绩效评估,能够增进农民与政府之间的互动,有利于强化农民的共同体认同。提倡农民参与实际上是向他们传递一种接纳异议、协同合作并对他人负有责任的思维与行为方式。“公民常常拥有官员设计合理方案所需要的信息。而且,公民也渴望有参与的机会,并且他们会抵制自己未曾设计合理方案所需要的信息。有时,只有公民才能找到解决问题的办法。”^[28]¹²⁸

在一个开放性的评估系统中,政府、公众和第三方专业评估机构这三大主体必不可少,对于农村公共文化服务绩效评估而言,亦是如此。坚持农村公

共文化服务绩效评估的农民(参与)导向须从以下几个方面着力:一是让农民意识到在绩效评估过程中自身与政府、第三方评估机构是平等的关系,同时政府和第三方评估机构也要积极开展与农民的平等对话,并以制度的形式维护和保障这种平等的对话常态化。唯此,才能真正夯实农民在农村公共文化服务中的主体性地位。二是在农村公共文化服务绩效评估中,要加强地方政府与在地乡村文化组织的合作,构建在地化的农村公共文化服务绩效评估政社合作模式,并依托在地乡村文化组织将农民吸纳到农村公共文化服务绩效评估过程中。三是利用“互联网+”平台收集公众(农民)意见,鼓励公众(农民)反馈问题,收集与农村公共文化服务绩效评估相关的信息,如使用“文化码”模式搜集农民对农村公共文化服务的需求、评价和创意等方面的信息。

4. 评估结果运用:从问责导向到调适导向

农村公共文化服务绩效评估结果的调适导向是指将评价结果定期运用于农村公共文化服务计划制定中,以便及时根据群众需求调整服务重点。农村公共文化服务绩效评估不仅是相关信息运用的终端,还是信息搜集新的起点,作用既在于及时发现问题,也在于不断优化方案,使绩效评估从农村公共文化服务必要的“摩擦力”变为重要的“助推力”。因此,将评估结果信息运用于公共文化服务供给优化,既可以让公众和供给主体及时发现农村公共文化服务的成效与不足,还有利于不断改善农村公共文化服务的实际运作和服务效果,提高公众满意度。

坚持农村公共文化服务绩效评估结果的调适导向,应着力做到以下几个方面:一是及时公布评估结果,畅通公众获取评估结果以及提供意见、建议的渠道。长期以来,农村公共文化服务绩效评估一般都由政府主持,即使第三方评估机构参与评估,最终评估结果也只是在政府内部使用,不对外披露。如此一来,公众便缺少了获取农村公共文化服务绩效评估信息及向相关职能部门提供建议的渠道,这也一定程度上影响了农村公共文化服务绩效评估的民主性。而及时公布真实的评估结果,则有利于提升部门的信誉和公众的认同,因为及时公布评估结果这一行为本身是一种显性的社会展示,代表着政府推进农村公共文化服务的开放态度和持续努力,有助于社会力量和民众了解、监督和参与农村公共文化服务的具体实践。二是将评估结果切实应用于提升农村公共文化服务效能的措施优化。农村公共文化服务绩效评估结果的功能不仅在于反映过去农村公

共文化服务的情况,还在于发现问题、找准不足、引领发展、提升质量,并依此促进资源重整和流程优化,推动农村公共文化服务持续升级。推动评估结果运用从问责导向转为调适导向,不仅有利于问题发现和服务措施完善,还有助于扭转供给主体被动应对评估的消极态度,引导他们主动正视不足,积极改进,从而推动农村公共文化服务的内生性发展。总之,需要明确的是,农村公共文化服务绩效评估既是一个服务过程的结束,更是一个新的发展阶段的开始。

结 语

相较以往研究,本文基于“文化治理”的视角对农村公共文化服务绩效评估进行研究,在研究选题、研究视角和研究观点等方面有所突破。展望未来,围绕农村公共文化服务绩效评估这一议题,还有诸多问题亟待讨论,如在持续优化农村公共文化服务绩效评估的进程中,低成本、可操作的绩效评估体系如何建构;农民作为重要评估主体的地位在制度层面如何得到有效保障;如何建立健全农村公共文化服务绩效评估赋能服务供给的有效机制,等等。为不断提升农村文化建设成效,助力乡村振兴、文化强国等国家战略目标的实现,还须进一步深化以“文化治理”视角为指引、面向农村、基于实践的公共文化服务绩效评估研究。

参考文献

- [1] 农村经济持续发展 乡村振兴迈出大步:新中国成立70周年经济社会发展成就系列报告之十三[EB/OL].(2019-08-07)[2024-07-22]. https://www.gov.cn/xinwen/2019-08/07/content_5419492.htm.
- [2] 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(6):51-54.
- [3] 潘炜,傅才武.准公共文化领域的财政支出绩效评价研究[J].江汉论坛,2018(11):146-152.
- [4] 陈波,邱新秀.我国区域公共文化场馆绩效评价研究[J].艺术百家,2016(3):65-74.
- [5] 何阳,高小平.“双线”考评机制:技术赋能下基层政府绩效评估新途径[J].理论与改革,2020(6):106-118.
- [6] 张启春,范晓琳.我国基本公共文化服务绩效的评价与实证[J].统计与决策,2017(17):72-75.
- [7] 荆晓燕.提升基层公共文化服务水平的路径研究[J].行政论坛,2013(4):17-20.
- [8] 卓越.公共部门绩效评估[M].北京:中国人民大学出版社,2004.
- [9] 李少惠,韩慧.西部农村公共文化服务供给效率及收敛性分析[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2020(6):54-63.

- [10] 姚林香, 欧阳建勇. 我国农村公共文化服务财政政策绩效的实证分析: 基于 DEA-Tobit 理论模型[J]. 财政研究, 2018(4): 86-97.
- [11] 彭益民. 农村公共文化服务评价指标体系的探讨[J]. 湖南行政学院学报, 2013(6): 13-17.
- [12] 马学军. 乡村振兴进程中文化治理绩效差距的实证研究: 基于全国 60 个村庄的调查数据[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2019(6): 45-51.
- [13] 吴江, 申丽娟, 魏勇. 贫困地区公共文化服务均等化: 政策演进、效能评价与提升路径[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2019(5): 51-58.
- [14] 冯献, 李瑾. 乡村公共文化服务可及性: 指标体系设计与评价应用[J]. 图书馆, 2020(11): 20-26.
- [15] 长沙市强力推进农村综合文化服务中心建设加快构建城乡一体的现代公共文化服务体系[EB/OL]. (2015-03-31) [2024-07-22]. https://www.mct.gov.cn/whzx/bnsj/ggwhs/201503/t20150331_764837.htm.
- [16] 银川市公共文化服务效能第三方绩效评估总结工作报告[EB/OL]. (2019-09-16) [2024-07-22]. http://www.yinchuan.gov.cn/xxgk/bmxxgkml/swgj/xxgkml_2335/ggwh/201909/t20190916_1739138.html.
- [17] 任鹏飞. 农村公共文化服务第三方评估研究: 理论溯源、功能审视与实践反思[J]. 图书馆建设, 2018(11): 17-22.
- [18] 宋爱军, 张红瑞, 刘钢, 等. 完善我国农村公共文化服务评估体系[J]. 行政管理改革, 2012(3): 24-27.
- [19] 张楠. 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[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2012(3): 49-52.
- [20] 刘重春. 民主行政视野下的问责制[J]. 政治学研究, 2005(2): 117-121.
- [21] 徐元善, 楚德江. 绩效问责: 行政问责制的新发展[J]. 中国行政管理, 2007(11): 29-31.
- [22] 中国行政管理学会联合课题组. 关于政府机关工作效率标准的研究报告[J]. 中国行政管理, 2003(3): 8-16.
- [23] 广东中山基层综合性文化服务中心试点取得新成效[EB/OL]. (2015-10-26) [2024-07-22]. https://www.mct.gov.cn/whzx/qgwhxxlb/gd/201510/t20151026_790324.htm.
- [24] 浙江萧山发布全国首个镇级公共文化服务评估标准[EB/OL]. (2015-11-18) [2024-07-22]. https://www.mct.gov.cn/whzx/qgwhxxlb/zj/201511/t20151118_786064.htm.
- [25] 波伊斯特. 公共与非盈利组织绩效考评: 方法与应用[M]. 肖鸣政, 等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2005.
- [26] 登哈特. 新公共服务: 服务, 而不是掌舵[M]. 丁煌, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2016.
- [27] 董帅兵, 邱星. 供给侧视角下我国农村公共文化服务的有效振兴: 基于全国 31 省 267 个村庄的调查分析[J]. 图书馆学研究, 2021(2): 30-36.
- [28] 穆勒. 指标陷阱: 过度量化如何威胁当今的商业、社会和生活[M]. 闰佳, 译. 上海: 东方出版中心, 2020.
- [29] 奥斯本, 普拉斯特里克. 摒弃官僚制: 政府再造的五项战略[M]. 谭功荣, 刘霞, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 42.
- [30] 李金龙, 刘巧兰. 话语赋权: 农村公共文化服务高质量供给的基本保障[J]. 图书馆建设, 2018(10): 23-31.
- [31] 巩村磊. 农村公共文化服务体系构建的价值取向及其现实意义[J]. 理论学刊, 2014(1): 100-104.
- [32] 邵明华, 刘鹏. 数字赋能农村公共文化服务高质量供给: 价值意蕴、动力机制与路径创新[J]. 图书馆论坛, 2023(1): 40-48.

Practical Logic and Optimization Path of Performance Evaluation of Rural Public Cultural Service

Liu Hui

Abstract: The effect of rural cultural construction is related to the concrete realization of the strategic goals such as rural revitalization and cultural power. Optimizing the performance evaluation of rural public cultural services is the key to strengthening the rural cultural construction. At present, the logic of the performance evaluation in rural public culture takes efficiency orientation, measurement orientation, specialization orientation and accountability orientation as its practical logic, and there are problems such as confusion between output and results, insufficient content evaluation, dependence on expert discourse, high evaluation cost and ineffective incentive. Therefore, the performance evaluation of rural public cultural services should be continuously optimized on the basis of following the national strategic orientation in the evaluation objectives, the content orientation in the performance identification, the public orientation in the evaluation mode and the adjustment orientation in the application of the evaluation results.

Key words: rural public cultural services; performance evaluation; cultural governance; rural revitalization

责任编辑: 翊 明