

政策扩散研究

——以公共图书馆法为例

齐南南¹ 魏雯卓²

1 北京航空航天大学人文社会科学学院, 中国·北京 100191

2 中国传媒大学广告学院, 中国·北京 100024

【摘要】公共图书馆法是公共图书馆专门法和相关法的总称。2018年1月1日,全国性公共图书馆法正式实施,至此我国公共图书馆法律体系真正得以初步建立。我国国家和地方公共图书馆法律的建设经历了“自下而上”、“自上而下”和相互学习的政策扩散过程,有着其独特特点。本文结合政策扩散理论,分析我国公共图书馆法的扩散特点,探究其动因所在,并对未来趋势做出预测。

【关键词】公共图书馆法; 政策扩散; 扩散特点; 动因

引言

公共图书馆作为文化事业的载体,承载着公共文化服务的主要内容,对于全民阅读水平的提高、文化权益的保障有着重要意义。从1982年《省(自治区、市)图书馆工作条例》的出台到2018年《中华人民共和国公共图书馆法》的正式实施,全国部分省、市、区共出台了30部公共图书馆方面的法律法规,以全国公共图书馆法为核心的公共图书馆法律体系回应了公共图书馆事业和公共文化事业的法理所需。本文将结合政策扩散理论,比较28部公共图书馆法律法规在不同地区扩散的特点、动因,探究公共图书馆法扩散与地区经济发展水平关系,并对公共图书馆法的未来扩散趋势做出预测。

1 政策扩散理论

政策扩散理论形成于20世纪60年代,是研究政策时空变迁的重要理论之一。政策扩散研究先驱为美国学者沃克尔(Jack L. Walker),后经格雷(Gray)、贝瑞夫妇(Frances Berry & William D. Berry)等的努力得到不断完善和发展。政策扩散的研究经历了单因素研究、综合理论研究、整合理论研究三个阶段,三个阶段对应的主要研究方法分别是横截面研究(Walker, 1969)、EHA(event history analysis)事件史分析法(Frances Berry & William D. Berry, 1990)、“二元分析法”(Craig Volden, 2006),主要研究内容有政策扩散定义、政策扩散动力机制和政策扩散路径。

政策扩散定义方面,沃克尔将政策扩散定义为“不管某个项目或政策出现多久,也不论其他政府是否已经采纳它,只要某个政府之前没采纳而现在采纳就被称为政策创新”。^[1]罗杰斯(Everett M. Rogers)认为,政策扩散是“一项创新通过某种渠道随着时间流逝在一个社会系统的成员之间被沟通的过程”。^[2]

在中国学者对政策扩散的研究中,王浦劬将政策扩散定义为:“指一种政策活动从一个地区或部门扩散到另一地区或部门,被新的公共政策主体采纳并推行的过程。”^[3]陈芳在探究政策扩散理论的演化时将政策扩散归纳为“一项政策或项目的创新如何由一个政府传播到另一个政府的过程”。^[4]刘伟认为,“政策扩散指某一政策在空间上发生转移,当政策被系统内的某个成员或主体采纳执行之后,又被该系统内的其他成员或主体所采纳的过程。”^[5]

通常认为,“学习、模仿、竞争、强制”^[6]是政策扩散的主要动力机制,后经学者完善,加上了社会化这一机制。政策扩散的路径分为:(1)“S形曲线”(Everett M. Rogers, 1962)时间扩散路径,即将坐标轴上各个时间对应政策扩散地区数量点连接起来呈现出一条“S”形曲线;(2)水平和垂直空间扩散路径,水平方向通常表现为“区域性”扩散,垂直方向一般表现为“自上而下”、“自下而上”两个维度之间的扩散。

2 公共图书馆立法现状

通过表1可知,从1982年12月至2017年11月,35年间,我国共颁布了2部全国性的公共图书馆法规和17部地方性公共图书馆法规。

由表2可以看出,关于公共图书馆建设标准、服务规范的法律法规在2007年正式出台,全国性法律有2部,地方性法规有7部。

社区图书馆是公共图书馆服务体系中最基本的组成部分,是保障居民阅读权利,改善居民精神生活的有效手段。我国社区图书馆在广东、上海、北京等发达地区逐渐推广,但与发达国家相比,仍然处于初期发展阶段。从表3可知,我国社区图书馆的全国性和地方性法律法规均有1部。

3 公共图书馆法扩散特点

3.1 时间扩散特点

3.1.1 探索阶段(1996年至2006年)

这个阶段图书馆法律法规的制定是政策创新的开端,公共图书馆方面的政策扩散尚未形成规模,集中于公共图书馆管理办法和条例的出台。1996年至2006年,《上海市公共图书馆管理办法》、《深圳经济特区公共图书馆管理条例》、《湖北省公共图书馆管理条例》、《北京市图书馆条例》、《河南省公共图书馆管理办法》和《浙江省公共图书馆管理办法》等地方性法规相继出台和实施。2004年中宣部在《关于制定我国文化立法十年规划(2004~2013)的建议》中,将《图书馆法》立法列入前五年的立法规划;2006年中国第一个专门部署文化建设的中长期规划《国家“十一五”文化发展纲要》提出“加强文化立法”、“抓紧研究制定非物质文化遗产保护法、图书馆法、广播电视传输保障法、文化产业促进法、电影促进法和长城保护条例”。地方性法规的出台、中央文化发展规划的强调为中国下一个“十年”公共图书馆法律体系的建设和完善奠定了良好的基础。

3.1.2 学习发展阶段(2007年至2017年)

该阶段公共图书馆方面的法律法规数量、种类不断增多,公共图书馆、社区图书馆的建设标准和服务规范开始纳入公共图书馆法律体系,这是垂直方向“自上而下”和“自下而上”双向互动、水平方向区域扩散的结果。一方面,中央在积极推进图书馆立法,加强公共文化服务建设。2008年10月29日,全国人大常委会召开立法会议,《公共图书馆法》被列入全国人大5年立法计划,公共图书馆立法步入正轨;2012年2月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《国家“十二五”时期文化改革发展规划纲要》提出“建立健全文化法律法规体系,加快文化立法”;2017年,《国家“十三五”时期文化发展改革规划纲要》再次强调“加快文化立法进程,强化文化法治保障”。中央法律文件的实质是地方政府需要贯彻的行政指令,这在一定程度上形成了“压力”机制,“自上而下”的促进了地方图书馆立法工作的展开。

表1 全国公共图书馆立法情况统计

序号	地区	时间	名称
1	全国	2017年	《中华人民共和国公共图书馆法》
2	全国	1982年	《省（自治区、市）图书馆工作条例》
3	贵州省	1985年	《贵州省县级图书馆工作条例》
4	上海市	1996年	《上海市公共图书馆管理办法（2015年修正）》
5	深圳市	1997年	《深圳经济特区公共图书馆条例》
6	内蒙古自治区	2000年	《内蒙古自治区公共图书馆管理条例》
7	湖北省	2001年	《湖北省公共图书馆条例》
8	北京市	2002年	《北京市图书馆条例》
9	河南省	2002年	《河南省公共图书馆管理办法》
10	广西省	2002年	《广西壮族自治区公共图书馆管理办法（修订稿）》
11	浙江省	2003年	《浙江省公共图书馆管理办法》
12	江苏省	2005年	《江苏省公共图书馆管理办法（征求意见稿）》
13	深圳市福田区	2006年	《深圳市福田区公共图书馆管理办法》
14	乌鲁木齐市	2008年	《乌鲁木齐市公共图书馆管理办法》
15	山东省	2009年	《山东省公共图书馆管理办法》
16	四川省	2013年	《四川省公共图书馆条例》
17	广州市	2015年	《广州市公共图书馆条例》
18	东莞市	2016年	《东莞市公共图书馆管理办法》
19	重庆市	2017年	《重庆市公共图书馆管理办法》

资料来源：根据公开资料整理所得

表2 全国图书馆建设标准、服务规范

序号	地区	发布机构	立法时间	名称
1	全国	文化部	2007年	公共图书馆建设标准
2	全国	公共文化司	2011年12月	公共图书馆服务规范
3	河南省	河南省文化厅	2009年3月	河南省公共图书馆工作规范（试行）
4	安徽省	安徽省文化厅	2011年	安徽省公共图书馆服务标准（试行）
5	青海省	省文化新闻出版厅	2012年11月	青海省公共图书馆服务标准
6	江苏省	江苏省文化厅	2013年8月	江苏省公共图书馆服务规范
7	江西省	江西省文化厅	2013年	江西省公共图书馆服务标准（试行）
8	浙江省	浙江省文化厅	2016年	浙江省公共图书馆服务规范
9	重庆市	重庆市文化委	2017年	重庆市公共图书馆服务规范（试行）

资料来源：根据公开资料整理所得

表3 全国社区图书馆规范、标准

序号	地区	发布机构	发布时间	名称
1	全国	文化部	2016年	社区图书馆服务规范
2	海南省	省图书馆	2014年	海南省社区图书馆建设标准及管理办法（试行）

资料来源：根据公开资料整理所得

另一方面，地方图书馆政策法规的出台“自上而下”的促进了《中华人民共和国公共图书馆法》的出台。在全国公共图书馆法出台之前，地方省、市、地区已经出台了16部公共图书馆法律，并且多位专家学者论证了出台全国性公共图书馆法的必要性与迫切性，全国公共图书馆法的出台实际上也是对地方政策的采纳和社会声音的回应。

此外，还存在省市之间水平方向的学习行为。“公共政策的制定者往往会有选择地向其他政策制定者学习政策经验。”[Gilardi F. Who Learns from What in Policy Diffusion Processes? [J]. American Journal of Political Science, 2010, 54(3):66 - 650.] 公共政策活动中存在着政策领跑者和追赶者，政策落地地区的政府会通过组织参观考察、调研活

动主动向政策先行地区进行学习,以解决共通的公共问题。2007年以来,地方政府开始主动借鉴先进地区的经验,进行公共图书馆立法方面的学习,推动了地方图书馆法律政策的完善。比如,2015年《广州市公共图书馆条例》正式实施后,东莞市在2016年出台了《东莞市公共图书馆管理办法》,这是典型的政策“区域性”地理扩散。

3.2 经济空间扩散特点

以政策和经济发展水平为依据,我国划分为东、中、西三个地区。由于图书馆法律扩散截至到2017年,所以选取2017年出台图书馆法律的地方的GDP进行比较。由图2可知,我国实行公共图书馆法律政策的对应地区经济发展实力悬殊,GDP总量差距大。由表4可知,我国最早实行沿海开放政策并且经济发展水平较高的东部地区,共有11个省、市、区发布了公共图书馆法律政策,且发布数量最多;经济次发达的中部地区,共有5个省、自治区发布了公共图书馆法律政策,其发布数量次之;经济欠发达的西部地区,共有4个省市发布了公共图书馆法律政策,其发布数量最少。

表4 发布图书馆法律政策的地区分布(单位:亿元)

地区	具体分布	2017年GDP (亿元)	地区数量	法律法规数量
东部	北京	28000.4	11	13
	上海	30133.86		
	浙江省	51768		
	山东省	72678.18		
	广西壮族自治区	20396.25		
	江苏省	85900.9		
	海南省	4462.54		
	深圳市	22438.39		
	广州市	21503.15		
	深圳市福田区	3820.56		
中部	河南省	44988.16	5	6
	安徽省	27518.7		
	江西省	20818.5		
	内蒙古自治区	16096		
	湖北省	36522.95		
西部	四川省	36980.2	4	5
	青海省	2642.8		
	乌鲁木齐市	2743.82		
	重庆市	19500.27		

资料来源:根据公开资料整理所得

由此可见,公共图书馆法律政策的扩散和地区经济发展水平有着一定联系,公共图书馆法在不同经济空间扩散的可能性有所差别,经济越是发达的地区,越倾向于吸收借鉴政策先进地区的经验。

4 公共图书馆法扩散动因分析

中国的中央与地方关系主要包括立法关系、人事关系、财税关系、事权关系四个方面。立法方面,由“一级立法体制”改为“二级立法体制”,地方拥有一定的立法权;事权方面,进行了经济性分权和行政性分权,地方自主性有所提高;财税方面,正在进一步理顺中央与地方关系,实际上是“强中央”、“弱地方”状态;人事方面,实行干部交流和干部选任制度,中央通过对地方人事的控制压制地方政府张力。因此,在这种颇具特色的单一制国家体制下,地方政府的动因包括以下两个方面:

4.1 财政分配

中央与地方关系的核心内容是利益关系,利益的分配是中央和地方“博弈”的核心,中央以转移支付、财政补贴、设立专项资金等方式给予地方财政支持,地方政府具有争取地方利益的动机,并会通过做出符合中央期望的行为来争取财政的倾斜。

我国在不断调整推动公共图书馆建设的政策工具,通过财政扶持地方公共图书馆事业的发展。《国家“十一五”文化发展纲要》提出“设立国家文化发展专项资金和基金”来支持文化事业发展;《“十三五”时期全国公共图书馆事业发展规划》明确提出“建立健全经费保障机制,合理保障公共图书馆日常运行经费”;《国家“十三五”时期文化发展改革规划纲要》提出“整合设立中央补助地方公共文化服务体系专项资金”。1996年至2017年我国公共图书馆财政拨款逐年增加,从1996年的7.66亿增长为2017年的141.57亿元。政策的支持和财政的“刺激”进一步增强了地方政府加强公共图书馆法建设的动机。

4.2 “晋升锦标赛”

在中国,中央或上级政府通过“德、能、勤、绩、廉”五个方面对下级政府进行绩效考核,决定下级政府官员的人事调度。地方政府之间存在“晋升锦标赛”,竞赛的主要标准为“政绩”,包括GDP总量、增长率以及其它可以度量的指标。这种“锦标赛式”竞争压力也是政府晋升的动力,地方政府会通过学习、模仿达到和政策领先政府的同一高度,争取在公共政策活动中的竞争优势。

文化建设虽然不直接作为政府政绩考核的“硬”指标,但是已经被纳入政绩考核的重要指标之一,2013年《政府工作报告》提出把文化建设“列入各级政府效能和领导干部政绩考核体系”。在绩效考核推动下,作为文化建设指标的重要组成部分,公共图书馆的建设会越来越受到地方政府的重视。

5 结语

根据众多学者对于政策扩散时间的研究,政策扩散过程一般呈现“S形曲线”特征,“会经历扩散缓慢期、快速扩散期、扩散平稳期等三个基本阶段”[9]国家“十三五”规划要求“推动全民阅读”,将全民阅读提升到国家战略高度,“全民阅读”工程被列为“十三五”时期文化重大工程之一。公共图书馆作为推动“全民阅读”、提高国民素质的基础和关键的因素,会越来越受到国家战略决策和地方执行的重视;公共图书馆法作为公共图书馆和公共文化服务的法理保障,在国家公共图书馆法实施的契机下,会逐渐被纳入地方政府的日程之中。结合政策扩散理论和当前良好的政策环境,相信在未来会有越来越多的地方性图书馆政策法规的出台,公共图书馆法会迎来一个快速扩散期。

参考文献:

- [1]Walker JL. The Diffusion of Innovation Among the American States[J]. American Political Science Review, 1969, 63(3): 880-899.
- [2]Rogers EM. Diffusion Of Innovation [M]. New York: Simon and Schuster, 2010.
- [3]王浦劬,赖先进. 中国公共政策扩散的模式与机制分析[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2013, (6): 14-23.
- [4]Charles R. Shipan, Craig Volden. The Mechanisms of Policy Diffusion[J]. American Journal of Political Science, 2008, 52(4): 840-857.

作者简介:

齐南南(1995—),女,籍贯:河南周口,民族:汉族,职称:学生,学历:硕士,学校:北京航空航天大学,研究方向:公共管理。