

公共财政视角下农家书屋工程可持续发展研究

孙迎芬 (江苏经贸职业技术学院, 江苏南京 211168)

摘要 从公共财政支持农家书屋可持续发展的理论分析出发, 结合我国目前农家书屋建设发展的现状, 提出健全经费投入机制、加强资金监督管理、构建运行评价指标体系等农家书屋可持续发展的对策。

关键词 农家书屋; 公共产品; 可持续发展; 财政支持

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2013)18-07989-03

The Sustainable Development of Rural Library Construction from the Perspective of Public Finance

SUN Ying-fen (Jiangsu Institute of Commerce, Nanjing, Jiangsu 211168)

Abstract Starting from theoretical analysis of public financial supporting for the sustainable development of rural library, combining with the current status of rural library construction, several countermeasures were put forward, such as perfecting funding mechanism, strengthening financial supervision and management, constructing evaluation index system.

Key words Rural library; Public goods; Sustainable development; Financial support

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产品阅读视听条件的公益性文化服务设施^[1]。党的十六大以后, 中央确定了建设社会主义新农村的战略部署, 加大了对农村经济、政治、文化、社会各方面建设的投入力度。2006 年农家书屋工程被写入《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》, 成为“十一五”国家重点文化工程。2007 年, 农家书屋工程被写入《中共中央办公厅、国务院办公厅关于加强公共文化服务体系建设的若干意见》, 成为国家 5 项重点公共文化工程之一。从 2007~2009 年连续 3 年的《政府工作报告》、2008~2010 年连续 3 年的中央一号文件, 都把加快农家书屋工程建设提上议程。

2005 年底, 农家书屋工程在甘肃、贵州等西部省份启动了试点工作。在总结一年多试点经验的基础上, 2007 年在全国范围内全面实施。中央财政按照每个农家书屋 2 万元的配置标准, 对中西部地区分别补助 50% 和 80%, 对东部地区采用奖励的方法。到 2012 年, 全国一共建成达到统一规定标准的农家书屋 60 多万家, 财政累计投入资金 180 多亿元, 配送图书 9.4 册、报刊 5.4 亿份、音像制品和电子出版物 1.2 亿张、影视放映设备和阅读设施 60 多万套, 提前 3 年实现全面覆盖全国行政村的目标。农家书屋工程对培养新型农民、促进农村和谐、丰富农民群众的文化生活等具有重要意义。

1 公共财政支持农家书屋可持续发展的理论分析

19 世纪末, 奥地利和意大利学者将边际效用价值论运用到财政学科研究上, 论证了政府和财政在市场经济运行中的合理性、互补性, 形成了公共产品理论。1954 年和 1955 年美国经济学家萨缪尔森分别发表《公共支出的纯粹理论》和《公共支出理论的图式探讨》, 提出并部分地解决了公共产品理论的一些核心问题。按照萨缪尔森的定义, 纯粹的公共产品或劳务是这样的产品或劳务, 即每个人消费这种物品或劳务不会导致别人对该种产品或劳务的减少。公共产品或劳

务具有与私人产品或劳务显著不同的 3 个特征: 效用的不可分割性、消费的非竞争性和受益的非排他性。而凡是可以由个别消费者所占有和享用, 具有敌对性、排他性和可分性的产品就是私人产品。介于二者之间的产品称为准公共产品。

马斯格雷夫等人则在萨缪尔森的研究基础上, 进一步完善公共产品理论, 逐步形成了公共产品的两大特性, 即消费的非竞争性与非排他性。消费的非竞争性意味着增加额外的消费者不会影响其他消费者的消费水平; 消费的非排他性意味着某物品的消费要排除其他人是不可能的。公共产品的存在给市场机制带来了严重的问题: 即使某种公共产品带给人们的利益要大于生产的成本, 私人也不愿提供这种产品, 因为公共产品非排他性和非竞争性的特征, 在公共产品消费中人们存在一种“搭便车”动机, 每个人都想不付或少付成本享受公共产品, 只好政府出面担当此能。因为公共产品的特殊性, 导致市场机制决定的公共产品供给量远远小于帕累托最优状态。由此可以看出市场机制在提供公共产品方面是失灵的, 需要政府介入进行调节。

20 世纪 70 年代, 资本主义世界的经济发展进入了“滞胀”时期, 凯恩斯主义的财政政策越来越受到诟病。以布坎南为首的经济学家提出的“政府失灵”理论认为, 公共部门在提供公共物品时趋向于浪费和滥用资源, 致使公共支出规模过大或者效率降低, 政府的活动或干预措施并不如理论所说的那样“有效”, “政府的缺陷至少和市场一样严重”, 并尝试在市场和政府之间寻求均衡的基础上研究新的社会治理策略。为此提出了两条思路: 一是市场化改革, 二是宪法制度改革, 形成理想的政府、市场和社会三足鼎立的公民社会, 从而不断压缩政府规模, 更有效发挥政府管理的作用, 矫正政府失灵。

农家书屋作为一项政府公益性工程, 目前我国出台的有关农家书屋的规范性文件都从宏观层面界定了农家书屋的公共产品属性, 政府在农家书屋的可持续发展中理应承担重要角色, 并通过一定的财政制度安排来保障农家书屋的公共性。但政府介入公共产品的供给, 并不等于由政府负责生产所有的公共产品, 更不等于政府完全取代公共产品的市场。

作者简介 孙迎芬(1966-), 女, 安徽桐城人, 副教授, 从事财政与税收研究。

收稿日期 2013-05-08

政府对以通过直接生产公共产品来实现,也可以通过某种方式委托私人企业的间接生产方式来实现。

2 农家书屋可持续发展的现状分析

农家书屋工程实施以来,在建设、管理、使用等关键环节中取得了显著成效,但未形成后期管理使用的长效机制,可持续发展的后劲面临不足。

2.1 权属不明,重建轻管 无论《“农家书屋”工程实施意见》还是《农家书屋工程建设管理暂行办法》等规范性文件,都从宏观层面规定了农家书屋的公共产品属性,但尚未对各级地方政府的财权和事权作出明晰的分工,这必将对农家书屋的可持续发展造成不利的影响。各地的农家书屋投入了、建设了,但一直无法明确农家书屋的产权、管理权的归属。往往是占地房屋是一方,如有些地方占用的是学校房舍;设施设备是一方,因为政府方面全额投入;管理权又归到另一方,一般是由村委会负责指定专人管理,但管理员又不在其编制范围内。这就导致农家书屋资产归属、维护和后续发展都没有明确的直接责任方,缺乏系统的管理,难以做到各负其责,不利于农家书屋的可持续发展。

另外,重建轻管是已建成农家书屋的普遍存在的问题。部分地区建设农家书屋只是“政绩工程”,纯粹为了应付检查,书屋的真实利用率极低。其次,缺乏相应的监管机制。尽管各地都建立了一套书屋管理制度,包括书屋管理规定、图书借阅制度、管理员岗位职责等,但是在实际运作中,这些制度常常流于形式,一些地区不按制度办事、书屋不按时开放、管理员擅离职守等现象十分普遍。第三,管理人员素质有待提高。目前书屋的管理人员基本上都是由村里工作人员兼任,均为义务管理者,加上缺乏专业知识,无法保证书屋的开放时间,缺少对图书的推荐宣传,十分不利于图书功能的发挥和阅读活动的推广。

2.2 稳定可靠的经费投入机制尚未完全形成 农家书屋是一项全国性公共文化服务项目,这就决定了其不具备自身“造血功能”,大量资金的投入只能依靠外部注入。农家书屋建设初期的资金投入来源于3个方面,一是政府的专项建设资金,二是社会各方面的捐助,三是村级组织的集资。其中占主导作用的是政府专项建设资金^[2]。但是,在农家书屋建设完成后将面临更多的资金需求,以确保农家书屋的持续发展运营。随着农家书屋的发展,图书、报刊、光盘等资源的增加和更新,农家书屋的硬件设施持续的建设和维护,软件设施的规范与健全,书屋管理员的管理和培训等方面都要求有稳定的资金保障。而从现实来看,政府的专项建设资金是一次性投资扶持,很难满足农家书屋持续发展的资金需求。属于公益性质的社会各界的捐助不具备长效性,而且我国现在远未形成公益慈善的社会氛围,基金会及社会捐助的作用不应当过分渲染、放大,更不可能作为持续输血的主力。至于村级组织的集资,在经济条件较好的农村地区或许能够支撑,但对于大多数经济欠发达地区的农村来说,无疑面临着巨大的困难。

2.3 资金使用、核算和监管不规范 从一些地区农家书屋

的建设情况来看,一些基层组织在书屋建设过程中资金核算和管理方面存在不统一、不规范、项目资金核算与项目管理相脱节的等问题,影响了农家书屋建设资金作用的发挥。个别地方书屋建设未按照书屋所定建设标准足额使用专项资金。有的农家书屋建设村没有完整的财务管理制度,未设立专门账户核算财政农业专项资金,专项经费与经常性经费混用,存在虚列专项资金支出,专项资金使用审批、报账程序、报账手续不严谨等问题。专项资金拨付不及时,滞留专项资金的现象也时有发生,这些都严重影响了资金使用的时效性和资金使用效率。同时,农家书屋实施过程中缺乏有效监管,竣工验收不及时、不到位,缺乏专项资金的绩效评价体系,也影响了农家书屋建设中财政资金使用的规范、案例和有效。在农家书屋后续发展中,这些问题都亟需改进和解决。

2.4 缺乏健全的考核评价机制 国家对农家书屋工程的发展规划有统一的部署,但大多集中在整体指导精神的大的框架体系上,对农家书屋的建设标准只作了简单的要求。国家建设标准为每个行政村建设一个50 m²以上,配有1 200种1 500~5 000册适用图书、30种优秀报刊、100种影视音乐光盘及相应放映设备、阅读桌椅等设备,而有关人员的数量、图书的质量、建设的场地及设备的配置更新等均未作硬性规定。硬性约束的缺乏,使各地在农家书屋建设过程中随意性较大,建设水平参差不齐。没有明确细致的考核指标,未形成科学规范的评估体系,最终导致农家书屋难以实现可持续发展。

3 实现农家书屋可持续发展的政策措施

3.1 明确管理主体,完善制度建设

3.1.1 明确管理主体。各县区可以充分利用图书馆的人力、图书等资源来整合农家书屋各方面的资源,将农家书屋作为县、市(区)图书馆的分馆,农家书屋的固定资产属县图书馆所有,由县图书馆对各书屋的图书进行流通和更新,对各书屋的管理人员进行定期培训。

3.1.2 建章立制,加强监管,完善书屋内部管理制度。建立图书借阅制度、管理人员岗位职责制度、书刊损坏赔偿制度、书屋管理制度等,同时把各项制度的执行情况纳入年度考核。加强对书屋管理员的业务培训,江苏这方面的经验很值得借鉴。2012年江苏省财政下达了150万元书屋管理员培训补助资金,由江苏省新闻出版局统一组织对15 583个农家书屋的管理员进行了培训。

3.1.3 落实管理责任。县政府与各乡镇政府、县文化局与各乡镇文化站、乡镇文化站与各农家书屋层层签订责任书,将责任落实到每个农家书屋。

3.1.4 建立台账。对全部图书进行编号,加盖印章,建立包括书架个数、图书数量和种类、图书使用流通情况等在内的管理台账。

3.2 以政府为主导,创新多元化投入机制,保障书屋发展资金投入 促进农家书屋的可持续健康发展,必须改变机制,拓宽农家书屋发展的资金来源渠道。如果没有长期的、后续资金的注入,农家书屋终将会走向空地闲屋。

3.2.1 建立财政转移支付制度。农家书屋的建设发展主要

依靠政府的投资。只有通过预算保证财政每年对农家书屋有一定规模的投入,确保这项经费不会因为特殊情况而缩减,才能保证农家书屋专项资金的长期性和不间断性。并根据不同地区经济发展水平和各地农家书屋建设的具体情况,采用更加灵活的全局统筹机制,加以区分,全面推动农家书屋的可持续发展。

3.2.2 多方争取,广泛吸纳社会资金。农家书屋工程建设是农村公共文化体系的重要环节,是一项造福广大农民的公益性事业,需要社会各界的广泛关注与支持,而鼓励社会捐助是该工程建设和发展的重要原则之一^[3]。政府可以通过制定合理的税收政策进行物质激励。目前,我国已陆续出台了《公益事业捐赠法》、《社会团体登记管理条例》和《关于进一步支持文化事业发展的若干经济政策》等涉及社会慈善公益捐赠事业以及相关税收方面的法律和条例^[4],为农家书屋的发展提供强有力的资源保障,从而为今后的可持续发展提供坚实的后盾。政府通过媒体进行表彰、颁发荣誉证书、冠名等方法进行精神激励,以鼓励国内外人士、企事业单位和各类社会组织对农家书屋进行捐助,使社会力量在政府的引导下参与农家书屋工程建设,拓宽农家书屋工程的发展渠道。

3.2.3 转变角色,以市场化运作解决农家书屋发展机制问题。政府要及时转变角色,从全盘操控转变为宏观调控,从行政管理体系转变为市场运营体系,使农家书屋真正走上市场化发展的道路。理想的农家书屋应该是一个自营自足的经营实体,能够持续不断地在为广大农民提供图书等文化服务中获得自我发展的营养,使自身发展壮大^[5]。

3.3 规范资金使用、核算和监管,提高资金使用效率 加强财政专项资金使用的管理。根据财政部、原新闻出版总署相关专项资金的管理规定对农家书屋专项资金按照批准的项目和用途使用,并需要单独报帐结算,即应当与正常的拨款区分开来,分别核算,坚决杜绝农家书屋工程专项资金侵占、截留、挪用、浪费等违规违法行为,确保专款专用。同时接受有关部门的检查、监督。已完成项目的专项结余,报经主管预算单位或者财政部门批准后,方可使用。省级新闻

出版管理部门和财政部门要组织专门力量对各专项资金的使用、书目的配备、农家书屋的管理及使用等重点环节进行专项检查验收,并委托会计师事务所对各地农家书屋工程专项资金使用情况进行绩效评价。以省级验收情况和绩效评价的结果作为下年度专项资金分配的主要依据,以此提高财政资金使用效率。

3.4 完善考核评价机制 构建科学的评价指标体系,完善考核机制,使当地相关管理者对农家书屋在地区经济发展和精神文明建设中的重要作用有更深入的认识和了解,从而进一步推动农家书屋可持续发展。

3.4.1 设计科学的评价指标体系。评价农家书屋运行情况应从经营体制、资源建设、设施配备、组织管理和开展等方面综合考虑^[6]。随着数字技术在出版传媒业的广泛应用,数字化建设也应作为考核评价农家书屋发展的重要指标。

3.4.2 通过确定书屋星级对书屋运行情况进行考核。依据书屋评估指标体系,对参加评估定级的书屋确定一定的级别,为今后农家书屋发展规划的制定和具体措施的提供现实依据。如《江苏省农家书屋工程星级示范农家书屋评选标准》,除将书屋面积、桌椅套数、图书册数及种类、报刊种数音像制品盘数、开放时间及管理制度的制定情况作为评定星级的标准和条件外,还将民众满意率、借阅率、图书更新资金等列入评定指标,由低到高依次划分为一到五星级,对三到五星级示范书屋给予不同标准的奖励。

参考文献

- [1] 农家书屋简介[EB/OL]. <http://www.zgnjsw.gov.cn/cms/html/306/2521/200710/693643.html>.
 - [2] 王新红. 论农家书屋的可持续发展[J]. 河南图书馆学刊,2010(3):45-46.
 - [3] 新闻出版总署. 农家书屋工程建设管理暂行办法[EB/OL]. <http://www.gapp.gov.cn/cms/html/306/2311/200912/695721.html>.
 - [4] 黄宗忠. 中国新型图书馆事业百年(1904-2004)(上)[J]. 图书馆,2004(2):4-8.
 - [5] 卢春艳,陈阳. 农家书屋的可持续发展研究[J]. 河北农业大学学报:农林教育版,2012(2):82-86.
 - [6] 姚秀敏,樊会霞. 我国公共文化服务体系中农家书屋可持续发展的思考[J]. 图书馆学研究,2010(22):92-95.
- +++++
- (上接第7966页)
- [12] 尤新. 食品安全和食品添加剂发展动向[J]. 粮食加工,2010,35(2):9-13.
 - [13] 于江虹. 我国食品添加剂使用中存在的问题和对策[J]. 食品科技,2004(6):2-6.
 - [14] 易智勇,周华,黄忆明. 长沙市芙蓉区大型餐饮单位食品添加剂使用现状调查[J]. 实用预防医学,2009(16):772-775.
 - [15] 徐风华. 浅谈食品添加剂与食品安全[J]. 科技与企业,2012(4):331.
 - [16] 魏要武,蔡秀丽,戴志英. 南通市食品超范围使用情况分析[J]. 食品卫生,2007,3(18):24-25.
 - [17] JOANNA SADOWSKA, MAGDALENA KUCHEWSKA. Effect of diet composition and mixture of selected food additives on the erythrocytic system and iron metabolism in peripheral blood of male rats[J]. Scientiarum Polonorum,2011,10(4):497-506.
 - [18] 梦瑶. 食品添加剂——亚硝酸盐[J]. 中国食品,2012(7):46-47.
 - [19] 毛新武. 各国预包装食品标签食品添加剂标示规定的对照分析[J]. 中国食品添加剂,2006(6):102-107.
 - [20] 郭学桃. 食品标签上食品添加剂的标注[J]. 食品工程,2010,9(3):23-25.
 - [21] 马琳,史晓博,唐晶晶. 食品添加剂的使用与思考[J]. 科技与生活,2012(2):210.
 - [22] 中华人民共和国卫生部. 食品添加剂监管及相关知识[J]. 中国食品添加剂,2011(3):239-240.
 - [23] 王书瑶. 食品添加剂安全性问题浅析[J]. 科技与生活,2012(5):195.
 - [24] 刘志皋. 再谈我国食品添加剂的发展[J]. 中国食品添加剂,2004(1):8-10.
 - [25] 张守文. 严厉打击在食品中使用非食用物质的违法犯罪行为——科学合理规范使用食品添加剂[J]. 中国食品添加剂,2011(1):14-19.
 - [26] KANG M A. Simultaneous determination of 20 food additives by high performance liquid chromatography with performance liquid chromatography with photo-diode array detector[J]. J. Elsenier,2011,84:1342-1349.
 - [27] 张俭波,刘秀梅. 食品添加剂的危险性评估方法进展与应用[J]. 中国食品添加剂,2009(1):45-51.
 - [28] BROADHEAD C L, COMBES R D. The current status for food additives toxicity testing and the potential for application of the three Rs[J]. Altern Lab Anim,2001,29(4):471-485.
 - [29] 周艳丹. 食品安全离不开检测技术[J]. 食品安全,2006(3):41-42.
 - [30] 李玉军,刘楠,高洪. 食品添加剂检测技术研究进展[J]. 人民军医,2012,55(7):674-675.