

政策扩散研究 ——以公共图书馆法为例

Research on Policy Diffusion

——Taking Public Library Law as an Example

齐南南¹ 魏雯卓²

Nannan Qi¹ Wenzhuo Wei²

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

1.Humanities and Social Sciences Academy of
Beihang University,
Beijing, 100191, China;

2.Advertising Academy of Communication
University of China,
Beijing, 100024, China

【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,中国全国性公共图书馆法正式实施,至此,中国公共图书馆法律体系真正得以初步建立。中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,有着其独特的特点。论文结合政策扩散理论,分析中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。

【Abstract】Public Library Law is a general term for the specialized law and related law of public libraries. The national public library law is formally implemented on January 1, 2018. At this point, the legal system of public library in China is truly initially established. The construction of the law of national and local public libraries in China has undergone the policy diffusion process of "bottom-up", "top-down" and mutual learning, and has its unique characteristics. Based on the theory of policy diffusion, the paper analyzes the characteristics of the diffusion of Public Library Law in China, explores its motivation and forecasts the future trend.

【关键词】公共图书馆法;政策扩散;扩散特点;动因

【Keywords】public library law; policy diffusion; diffusion characteristics; motivation

【DOI】10.36012/lcs.v1i1.752

1 引言

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,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中国公共图书馆事业和公共文化事业的法理所需。本文结合政策扩散理论,比较28部公共图书馆法律法规在不同地区扩散的特点和动因,探究公共图书馆法扩散与地区经济发展水平之间的关系,从而对公共图书馆法的未来扩散趋势做出预测。

2 政策扩散理论

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,这三个阶段对应的主要研究方法分别是横截面研究、EHA事件史分析法、“二元分析法”,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^[1]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”。罗杰斯(Everett M.Rogers)^[2]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”。中国学者王浦劬^[3]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”。陈芳^[4]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”。刘伟^[5]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。”

政策扩散的路径分为:①“S形曲线”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

由表 1 可知,从 1996 年 11 月至 2017 年 11 月,中国共颁布了 1 部全国性的公共图书馆法规和 16 部地方性公共图书馆法规,共 17 部。

从表 2 可知,再国社区图书馆的全国性和地方性法律法规均有 1 部。

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,中国共产党中央委员会宣传部在《关于制定我国文化立法十年规划(2004—2013 年)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”。地方性法规的出台以及中央对文化发展的强调为中国公共图书馆法律体系的建设下一个“十年”奠定了良好的基础。

表 1 中国公共图书馆立法情况统计

序号	地区	立法机构	立法时间	名称
1	全国	全国人大常委会	2017 年 11 月 4 日	《中华人民共和国公共图书馆法》
2	上海市	市政府	1996 年 11 月 28 日	《上海市公共图书馆管理办法(2015 年修正)》
3	深圳市	市人大常委会	1997 年 7 月 15 日	《深圳经济特区公共图书馆条例》
4	内蒙古自治区	自治区人大常委会	2000 年 8 月 6 日	《内蒙古自治区公共图书馆管理条例》
5	湖北省	省人大常委会	2001 年 7 月 27 日	《湖北省公共图书馆条例》
6	北京市	市人大常委会	2002 年 7 月 18 日	《北京市图书馆条例》
7	河南省	省政府常务会议	2002 年 7 月 23 日	《河南省公共图书馆管理办法》
8	广西壮族自治区	自治区人民政府	2002 年 11 月 15 日	《广西壮族自治区公共图书馆管理办法(修订稿)》
9	浙江省	省政府	2003 年 8 月 6 日	《浙江省公共图书馆管理办法》
10	江苏省	江苏省政府	2005 年	《江苏省公共图书馆管理办法(征求意见稿)》
11	深圳市福田区	区政府	2006 年 8 月 3 日	《深圳市福田区公共图书馆管理办法》
12	乌鲁木齐市	市政府	2008 年 2 月 27 日	《乌鲁木齐市公共图书馆管理办法》
13	山东省	省政府	2009 年 4 月 20 日	《山东省公共图书馆管理办法》
14	四川省	省人大常委会	2013 年 7 月 26 日	《四川省公共图书馆条例》
15	广州市	省人大	2015 年 1 月 13 日	《广州市公共图书馆条例》
16	东莞市	市政府	2016 年 12 月 30 日	《东莞市公共图书馆管理办法》
17	重庆市	市政府	2017 年 9 月 4 日	《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 中国社区图书馆规范及标准

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。

3 公共图书馆法扩散特点、动因

3.1 时间扩散特点

根据公共图书馆法律法规传播特点,可以将中国公共图书馆法在 1996—2017 年的发展划分为两个时间段。

3.1.1 探索阶段(1996—2006 年)

在这一阶段,中国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—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

3.1.2 学习发展阶段(2007—2017 年)

在这一阶段,中国公共图书馆方面的法律法规数量和种类不断增多,公共图书馆及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”双向互动以及水平方向区域扩散的结果。

一方面,中国政府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,中国人民代表大会常务委员会召开立法会议,将《公共图书馆法》立法列入中国人大 5 年立法计划;2012 年 2 月,中国共产党中央办公厅及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”。中国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”地促进了地方图书馆立法工作的展开。

另一方面，地方图书馆政策法规的出台“自上而下”地促进了《中华人民共和国公共图书馆法》的出台。在中国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，与此同时，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，中国还存在着省市之间水平方向的学习行为。公共政策活动中存在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或调研活动主动向政策先行地区学习，以解决共通的公共问题。2007年以来，中国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 动因分析

在中国，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，实行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的关系，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来压制地方政府张力。在这种颇具特色的单一制国家体制下，地方政府的动因实际包括以下两个方面。

3.2.1 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。

中国在不断调整和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建设专项资金”。1996—2017年，中国公共图书馆财政拨款逐年增加，从1996年的7.66×108元增长为2017年的141.57×108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。

3.2.2 “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、增长率以及其他可以度量的指标。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，中国《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。

4 结语

根据众多学者对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”。中国“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。公共图书馆作为推动“全民阅读”以及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，公共图书馆法必将迎来一个扩散期。

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] 陈芳. 政策扩散理论的演化[J]. 中国行政管理, 2014(6): 99-100.
- [5] 刘伟. 国际公共政策的扩散机制与路径研究[J]. 世界经济与政治, 2012(4): 40-41.