

# 基于熵值法的我国公共文化服务治理绩效评价研究

尚子娟<sup>1,3</sup> 王唯华<sup>2</sup>

(1. 长安大学 马克思主义学院, 陕西 西安 710064; 2. 长安大学 人文学院, 陕西 西安 710064;

3. 陕西文化发展与融合创新智库, 陕西 西安 710064)

**摘要:**公共文化服务作为政府公共服务的重要组成部分,是保障人民群众基本文化权益的公益性文化机构与服务的总和。在整体性治理视角下构建了包括治理主体、治理客体、治理效能、治理环境四大治理要素的我国省级公共文化服务治理绩效评价的分析框架与指标体系,采用熵值法确定指标权重,基于省级面板数据,计算综合发展指数,对治理绩效进行评价。实证结果显示,我国省级公共文化服务发展水平呈现出资源配置区域失衡、文化活动参与度区域差异较大、短板省份问题突出、治理要素间匹配滞后的态势。最后,提出提升我国省级公共文化服务治理绩效水平的政策建议。

**关键词:**公共文化服务;绩效评价;熵值法

**中图分类号:**J992

**文献标识码:**A

**文章编号:**1673-0429(2023)01-0103-12

**doi:**10.19742/j.cnki.50-1164/C.230110

21世纪以来,伴随经济、社会快速发展的需要和新发展理念的转变,我国民生建设不断推进。公共文化服务作为公共服务的重要组成部分,是促进社会平等稳定、满足公民基本需求、提高民生福祉的基础。近年来,随着国家治理体系和治理能力现代化的逐步推进,我国文化事业不断繁荣发展,作为公共治理领域符号性很强的制度创新活动<sup>[1]</sup>,文化权利实现与否标志着国家、社会的发展进步和文明程度,是国家文化战略人民性的直接体现<sup>[2]</sup>,绩效评价则在提升管理水平与服务效能方面发挥着重要作用,是促进公共文化服务高质量发展的核心驱动力。现阶段,公共文化服务蓬勃兴起的大好形势与党的十九大以来我国社会发展主要矛盾的转变,为公共文化服务领域治理绩效的考评工作提出了全新的要求。党的二十大报告中提到:“要健全基本公共服务体系,提高公共服务水平,增强均衡性及可及性,扎实推进共同富裕。”<sup>[3]</sup>公共文化服务作为公共服务的重要组成部分,是实现精神共同富裕的必由之路,其质量构成了一个国家治理能力的重要部分,绩效评价则是作为衡量公共文化服务发展水平的重要抓手。

通过对国内外相关文献的梳理发现,我国公共文化服务治理绩效评价作为政府绩效评价的一个分支,起步较晚,学者们从指标体系、评估方法等多方面、多维度地对公共文化服务治理绩效进行了研究,拓展、丰富了其内涵与外延,在评估指标设计、评估内容、评估方法等方面取得了一定的成果,但尚未形成完备的研究体系,主要体现为:缺乏科学性、系统性的指标框架;在评价方法层面,大多为定性分析,缺乏实证研究;对宏观省级层面的研究较为匮乏,不利于把握我国当下公共文化服务的整体情况。基于此,本文从省

**收稿日期:**2022-10-25

**作者简介:**尚子娟(1985—),女,哲学博士,长安大学马克思主义学院副教授,主要研究方向:公共文化。

王唯华(1998—),女,长安大学文学院硕士研究生,主要研究方向:公共文化服务。

**基金项目:**中央高校基本科研平台建设项目“陕西黄河文化资源利用及产业发展研究”(300102111607);2017年度陕西省社会科学基金重大项目“学习贯彻党的十九大精神、健全我省现代文化产业体系研究”(2017ZD06)。

级层面出发,系统构建针对我国省级公共文化服务治理绩效评价的分析框架与指标体系,并运用熵值法确定指标权重,计算综合发展指数。通过深入分析影响因素、加快模式构建,积极探索我国大陆 31 个省(市、自治区)公共文化服务领域的治理绩效评价工作,旨在促进中国特色社会主义文化事业的高质量发展。

### 一、分析框架的提出

#### (一)理论基础

公共治理的根本目标是在各种不同的制度关系中运用公共权力去引导、控制和规范公民的各种活动,以最大限度地增进公共利益<sup>[4]</sup>。公共治理的治理绩效是以效率、权利、公平、稳定并重,以实现有效的公共事务的治理为最终目标<sup>[5]</sup>,也就是衡量“做了什么事情”与“社会各方面获得的效用”<sup>[6]</sup>,包含多个治理要素。国内外学者将公共治理分为了多种要素进行研究:首先,公共治理执行的实施者被称为治理主体,通过对治理对象的宣传和服务等治理措施,进行一系列的实施、协调和监控等行为,实现公共利益的有效分配,主要以政府部门为主,是公共治理过程中的宏观调控性要素。其次,治理客体作为公共治理过程直接或者间接影响到的组织或者人群,是认同或是支持公共事务的治理,被称为公共治理执行是否高效、治理目标能否实现的关键因素之一。再次,治理效能用于量化评估对象的工作实绩,指对所设定目标完成程度的测评<sup>[7]</sup>,是不含价值取向的客观性要素。最后,公共治理所处的外部环境总是在不停的发展变化中,而公共事务具有较强的外部依赖性,组织必须根据外部环境的特点和内部需求设计其组织结构和程序<sup>[8]</sup>。作为联动性要素,治理环境与其他要素共同构成有机系统。

作为意识形态前置的集中体现,公共文化服务是多重面向的活动和过程,涉及主体、内容、方式及其耦合<sup>[9]</sup><sup>31</sup>,是国家公共治理的重要课题。公共文化服务治理绩效是一个复杂的系统工程,其治理要素涵盖政策法规、财政投入与产出、硬件建设、人才队伍、社会发展水平等。例如,李娟、梅国宏借鉴了西奥多·H·波伊斯特的“投入-过程-产出-效果”模型,将公共文化服务评价要素划分为投入、保障、活动产出以及公众参与四个方面<sup>[10]</sup>;柯平、胡娟认为公共文化服务体系由政策法规、基础设施建设、现代服务手段、人才培养和队伍建设及经费保障五大要素构成<sup>[11]</sup>;傅利平、何勇军等将公共文化服务的评价要素分为政府投入、服务保障、总体效应三个方面<sup>[12]</sup>。为全面系统地分析、评价我国省级公共文化服务绩效水平,本文基于整体性治理视角,从治理主体、治理客体、治理效能和治理环境四个要素出发,通过构建完整的省级公共文化服务治理绩效评价分析框架,梳理治理要素与治理绩效之间的关系,为后文构建公共文化服务治理绩效评价指标体系提供理论指导。

#### (二)省级公共文化服务治理绩效评价的分析框架构建

本文基于整体性治理视角构建出我国省级公共文化服务治理绩效评价的分析框架,框架中各要素共同对我国省级公共文化服务治理绩效产生影响,见图 1。

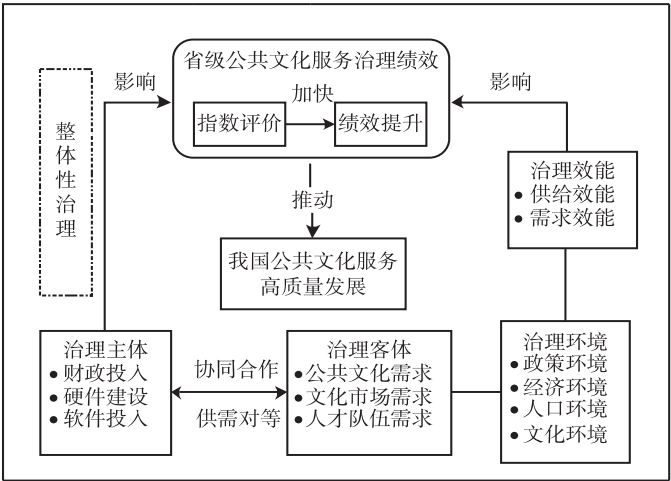


图 1 我国省级公共文化服务治理绩效评价分析框架

一是治理主体。反映了以政府机构为主的公共部门对公共图书馆、博物馆、文化馆等公共文化机构及团体在公共文化服务建设过程中的财政投入、硬件建设与软件投入情况,财政投入越大、设施越健全、公共文化机构和团体的从业及参与人员越多,则说明公共文化服务基础建设越好。二是治理客体。有效衡量治理客体日益增多的精神文化需求、扩大治理客体的参与度有助于打破主客体间沟通障碍,实现供需对等,人民群众对公共文化、文化市场、人才队伍的需求越多,则说明群众文化意识越强、文化生活越丰富,政府文化宣传建设工作做得越好。三是治理效能。主要从“投入—产出”角度来衡量,体现了公共文化服务供给效能与需求效能间的关系与社会效益的实现情况,公共文化机构“投入—产出”越均衡,群众文化需求与供给差异度越低,则公共文化服务效能越高。四是治理环境。具体涵盖政策环境、经济环境、人口环境与文化环境,通过综合分析影响公共文化服务治理绩效的外在环境因素来评判公共文化服务的未来发展潜力。政策环境通过对省级公共文化服务相关政策、制度、规章等的数量来衡量不同地区对公共文化服务的重视程度、整体规划与宏观调控情况,为公共文化服务治理绩效的评价提供客观依据;经济环境反映国民经济发展水平,通常用 GDP 与人均 GDP 衡量;人口环境主要体现了一个地区的人口结构与人口素质,可以用总人口数、性别比、文盲率等来衡量;文化环境反映区域文化属地特征,东、中、西部地区具备自身文化特征。

## 二、我国省级公共文化服务治理绩效评价指标体系构建

### (一)我国省级公共文化服务治理绩效评价指标体系设计

公共文化服务治理绩效评估体系是由多因素、多变量构成的内在关系复杂的综合系统<sup>[13]</sup>。本文以《中华人民共和国公共文化服务保障法》及《全国 31 个省市自治区公共文化服务指数蓝皮书》为基础和导向,结合我国公共文化服务实际,按照上文中的治理绩效评价分析框架与系统化、科学性、可操作性、可比性的指标设计原则构建出科学、系统的公共文化服务治理绩效评价指标体系。涵盖 4 个一级指标、12 个二级指标以及 51 个三级指标,具体见表 1。

表 1 我国省级公共文化服务治理绩效评价指标体系

| 模块名称 | 指标类型 | 指标名称           | 计算单位 | 指标码             |
|------|------|----------------|------|-----------------|
| 治理主体 | 财政投入 | 文化事业费          | 万元   | X <sub>1</sub>  |
|      |      | 公共图书馆财政拨款      | 万元   | X <sub>2</sub>  |
|      |      | 艺术表演场馆财政拨款     | 万元   | X <sub>3</sub>  |
|      |      | 群众文化机构财政拨款     | 万元   | X <sub>4</sub>  |
|      | 硬件建设 | 公共图书馆机构数       | 个    | X <sub>5</sub>  |
|      |      | 博物馆机构数         | 个    | X <sub>6</sub>  |
|      |      | 文化馆机构数         | 个    | X <sub>7</sub>  |
|      |      | 文化站机构数         | 个    | X <sub>8</sub>  |
|      | 软件投入 | 艺术表演团体机构数      | 个    | X <sub>9</sub>  |
|      |      | 群众文化机构数        | 个    | X <sub>10</sub> |
|      |      | 公共图书馆专业技术人员    | 人    | X <sub>11</sub> |
|      |      | 公共图书馆从业人员      | 人    | X <sub>12</sub> |
|      |      | 博物馆专业技术人员      | 人    | X <sub>13</sub> |
|      |      | 博物馆从业人员        | 人    | X <sub>14</sub> |
|      |      | 艺术表演团体专业技术人员   | 人    | X <sub>15</sub> |
|      |      | 艺术表演团体从业人员     | 人    | X <sub>16</sub> |
|      |      | 文物保护管理机构专业技术人员 | 人    | X <sub>17</sub> |
|      |      | 文物保护管理机构从业人员   | 人    | X <sub>18</sub> |

续表1

| 模块名称 | 指标类型   | 指标名称               | 计算单位   | 指标码             |
|------|--------|--------------------|--------|-----------------|
| 治理客体 | 公共文化需求 | 公共图书馆总藏量           | 万册/万件  | X <sub>19</sub> |
|      |        | 公共图书馆阅览室坐席数        | 个      | X <sub>20</sub> |
|      |        | 博物馆藏品数             | 件/套    | X <sub>21</sub> |
|      | 文化市场需求 | 群众文化机构组织文化活动次数     | 次      | X <sub>22</sub> |
|      |        | 动漫企业数              | 个      | X <sub>23</sub> |
|      |        | 网吧机构数              | 个      | X <sub>24</sub> |
|      | 人才队伍需求 | 群众文化机构培训人次         | 万人次    | X <sub>25</sub> |
|      |        | 群众文化机构专业技术人员       | 人      | X <sub>26</sub> |
|      |        | 群众文化机构从业人员         | 人      | X <sub>27</sub> |
|      | 供给效能   | 文化事业费占财政支出比重       | %      | X <sub>28</sub> |
|      |        | 居民人均文化娱乐消费支出       | 元      | X <sub>29</sub> |
|      |        | 城镇居民人均文化娱乐消费支出     | 元      | X <sub>30</sub> |
|      |        | 农村居民人均文化娱乐消费支出     | 元      | X <sub>31</sub> |
|      |        | 公共图书馆收入            | 万元     | X <sub>32</sub> |
|      |        | 博物馆收入              | 万元     | X <sub>33</sub> |
| 治理效能 | 需求效能   | 艺术表演团体收入           | 万元     | X <sub>34</sub> |
|      |        | 群众文化机构收入           | 万元     | X <sub>35</sub> |
|      |        | 文物保护单位收入           | 万元     | X <sub>36</sub> |
|      |        | 公共图书馆总流通人次         | 万人次    | X <sub>37</sub> |
|      |        | 公共图书馆书刊文献外借册次      | 万册次    | X <sub>38</sub> |
|      |        | 博物馆参观人次            | 万人次    | X <sub>39</sub> |
|      | 政策环境   | 乡镇文化站文化服务惠及人次      | 万人次    | X <sub>40</sub> |
|      |        | 艺术表演团体国内演出观众人次     | 万人次    | X <sub>41</sub> |
|      |        | 文物保护单位参观人次         | 万人次    | X <sub>42</sub> |
|      |        | 省级公共文化服务相关政策数      | 个      | X <sub>43</sub> |
| 治理环境 | 经济环境   | GDP                | 亿元     | X <sub>44</sub> |
|      |        | 人均 GDP             | 元/人    | X <sub>45</sub> |
|      |        | 总人口数               | 万人     | X <sub>46</sub> |
|      | 人口环境   | 城镇人口比重             | %      | X <sub>47</sub> |
|      |        | 性别比                | %      | X <sub>48</sub> |
|      |        | 文盲人口占 15 岁及以上人口的比重 | %      | X <sub>49</sub> |
|      | 文化环境   | 15-64 岁人口数         | 万人     | X <sub>50</sub> |
|      |        | 中、东、西部地区综合文化发展水平   | (虚拟变量) | X <sub>51</sub> |

## (二) 数据来源

本文数据来源主要为《中国统计年鉴》《中国文化及相关产业统计年鉴》《中国文化文物和旅游统计年鉴》，部分数据来源于前期课题研究的资料积累，面板数据为 2016—2020 年五年的中国大陆 31 个省（市、自治区）的省级面板数据。

## (三) 算法设计

“熵值法”通常以宏观数据为基础，主要思想是通过确定指标的离散程度来确立权重，相较于主观评判具有一定的科学性和客观性<sup>[14]</sup>。本文采用熵值加权综合指数法，即运用熵值法计算各指标权重，并结合综合指数法进行各类计算，通过横向、纵向比较分析揭示我国省级公共文化服务治理绩效水平。

### 1. 构建原始矩阵

假设选取  $n$  个样本、设计  $m$  个评价指标，建立原始矩阵如公式(1)所示。

$$X = \begin{pmatrix} X_{11} & X_{12} & \cdots & X_{1m} \\ X_{21} & X_{22} & \cdots & X_{2m} \\ \cdots & \cdots & \cdots & \cdots \\ X_{n1} & X_{n2} & \cdots & X_{nm} \end{pmatrix} \quad (1)$$

其中,  $i=1,2,3,\cdots,n; j=1,2,3,\cdots,m$ 。

## 2. 数据预处理

对原始数据进行无量纲化处理,减少指标本身不同衡量单位和量的差异。为消除零和负值对算法的影响,还需对无量纲后的数据整体向右平移 0.000 1 个单位。

正向指标处理方法:

$$x'_{ij} = \frac{x_{ij} - m_j}{M_j - m_j} + 0.0001 \quad (2)$$

逆向指标处理方法:

$$x'_{ij} = \frac{M_j - x_{ij}}{M_j - m_j} + 0.0001 \quad (3)$$

其中,  $i=1,2,3,\cdots,n; j=1,2,3,\cdots,m$ ,  $M_j$  为  $X_{ij}$  最大值,  $m_j$  为  $X_{ij}$  最小值。

## 3. 计算特征比重

计算第  $j$  个指标下,第  $i$  个样本的特征比重或贡献度:

$$h_{ij} = \frac{x'_{ij}}{\sum_{i=1}^n x'_{ij}} \quad (4)$$

其中,  $i=1,2,3,\cdots,n; j=1,2,3,\cdots,m$ 。

## 4. 确定各评价指标权重

(1) 熵值计算。计算第  $j$  项指标的熵值:

$$e_j = -\frac{1}{\ln n} \sum_{i=1}^n h_{ij} \ln(h_{ij}) \quad (5)$$

其中,  $i=1,2,3,\cdots,n; j=1,2,3,\cdots,m, 0 \leq e_j \leq 1$ 。

(2) 差异性系数计算。计算第  $j$  项指标的差异性系数:

$$g_j = 1 - e_j \quad (6)$$

其中,  $j=1,2,3,\cdots,m$ 。

(3) 权重计算。计算第  $j$  项指标权重:

$$W_j = \frac{g_j}{\sum_{j=1}^m g_j} \quad (7)$$

其中,  $j=1,2,3,\cdots,m$ 。

## 5. 计算各模块发展指数

基于上述熵值法计算公式,得出各个评价模块治理绩效的指数,反映了特定地区在特定时期、特定模块公共文化服务发展的综合值,数值越高则表明该模块发展水平越高。计算公共文化服务治理绩效评价体系中第  $b$  个模块的发展指数:

$$T_b = \sum_{i=1}^q W_{ij} x'_{ij} \quad (8)$$

其中,  $i=1,2,3,\cdots,n, q$  为  $b$  模块中包含的指标个数。

## 6. 计算综合发展指数

公共文化服务治理绩效的综合指数是反映特定地区在特定时期内公共文化服务发展的综合值,数值越高代表发展水平越高。计算我国省级公共文化服务治理绩效的综合发展指数  $I$ :

$$I = \sum_{j=1}^s w_{ij} x'_{ij}, \sum_{j=1}^s w_{ij} = 1 \quad (9)$$

其中,  $s$  为公共文化服务治理绩效评估体系中的模块总个数。

### 三、我国省级公共文化服务治理绩效的评价结果与分析

#### (一) 公共文化服务治理主体分析

2016—2020 年我国省级公共文化服务“治理主体”模块绩效发展指数均值如图 2 所示。首先,根据各地区发展指数的均值排名总体来看,浙江省高居我国省级公共文化服务治理主体模块绩效发展指数第一,五年内发展指数均大于 0.22。排名前五的其他地区依次是河南、山东、广东、四川,五年内发展指数居于 0.16~0.22 之间,公共文化服务供给较为充足。其次,绩效发展指数排名在后三位的地区分别为宁夏、青海、海南,五年内发展指数居于 0.007~0.015 之间,排名末位的主要以西部地区为主,且人口较少,因此需加大对公共文化服务人、财、物的投入。除此之外,通过分析五年数据发现,上海、重庆等地区的绩效发展指数有增长态势,具有一定的发展潜力,而辽宁、黑龙江等地区有下降趋势,需进一步加强公共文化服务投入建设。

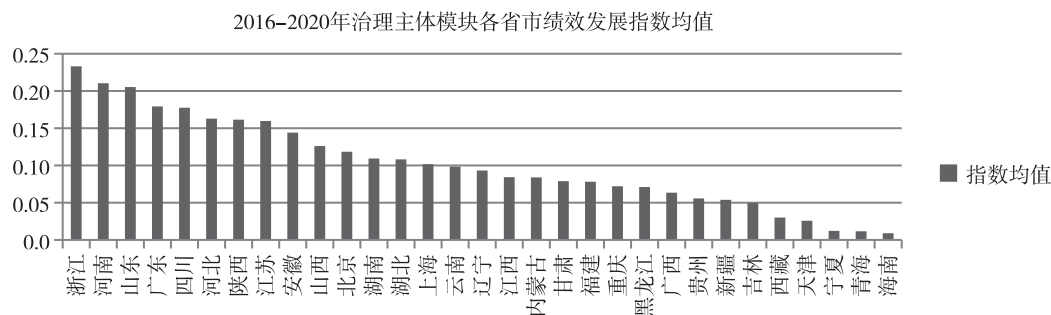


图 2 2016—2020 年治理主体模块各省(市、自治区)绩效发展指数均值

#### (二) 公共文化服务治理客体分析

2016—2020 年我国省级公共文化服务“治理客体”模块绩效发展指数均值如图 3 所示。首先,从各地区绩效发展指数的均值排名总体来看,广东省居全国榜首,五年内绩效发展指数均大于 0.11,且较为稳定;江苏、山东、浙江、四川省排名位于前五,五年内绩效发展指数居于 0.09~0.13 之间,说明这些地区具备开放的发展理念,且群众的文化热情、文化服务的参与意识较强。其次,排名后三的地区分别为宁夏、海南、青海,五年内绩效发展指数居于 0.002~0.011 之间。除此之外,通过分析五年数据发现,北京、山西、安徽、贵州、西藏、陕西等地区的绩效发展指数有上升趋势,而辽宁、吉林、新疆等地区有下降趋势。最后,结合“治理主体”的供给视角对比文化需求,2016—2020 年上海市与广东省在“治理主体”模块的绩效发展指数均值排名分别为第十四和第四名,而上海市在“治理客体”模块为第六名,广东省则跃居第一名,表明这两个省市的群众对文化需求较高,公共文化服务供需不平衡。原因是西部地区人口流出,需求转嫁到东部地区,加之上海市与广东省重视高端人才的引入,近年来公众文化需求相对较多。

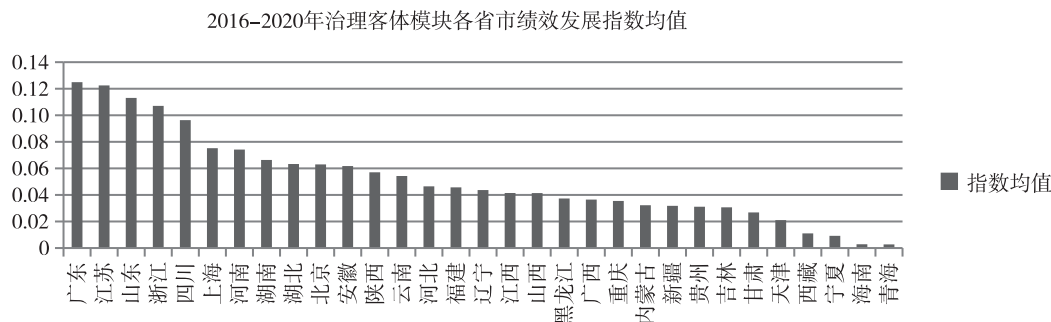


图 3 2016—2020 年治理客体模块各省(市、自治区)绩效发展指数均值

### (三) 公共文化服务治理效能分析

2016—2020 年我国省级公共文化服务“治理效能”模块绩效发展指数均值如图 4 所示。

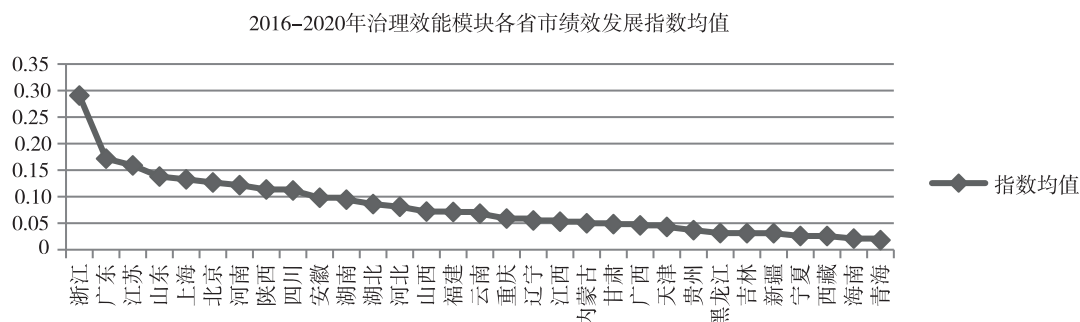


图 4 2016—2020 年治理效能模块各省(市、自治区)绩效发展指数均值

由上表可见,绩效发展指数均值排名第一的是浙江省,五年内绩效发展指数均大于 0.27,排名前五的其他地区依次为广东、江苏、山东、上海,五年内绩效发展指数居于 0.12~0.20 之间,且较为稳定,可以发现,东部地区依旧领先。同时,北京市和河南省凭借雄厚的经济基础、较好的文化底蕴,治理效能绩效发展指数排名分别为第六和第七名,且通过分析五年数据发现,北京、天津、河北等多个地区绩效发展指数有上升趋势,仅有辽宁与安徽呈下降趋势,整体来说发展势头较好。其次,西藏、海南、青海五年内“治理效能”绩效发展指数居于 0.015~0.036 之间,属于发展较为落后的地区,以西部地区为主。

### (四) 公共文化服务治理环境分析

总体来看我国省级公共文化服务“治理环境”模块绩效发展指数呈现上升趋势。如图 5 所示,首先,从各地区五年来绩效发展指数的均值来看,发展较好的前五省分别为广东、江苏、山东、浙江、河南,五年内绩效发展指数居于 0.04~0.09 之间,且趋于平稳状态。其中,广东省凭借超前的经济发展、人才引进战略与沿海的地理优势位列第一,历年发展指数均超过 0.06。其次,“治理环境”绩效发展指数排名后三的地区依次为海南、青海、西藏,五年内绩效发展指数居于 0.003~0.034 之间,主要以西部地区为主,亟需经济、人口政策的大力扶持。另外,通过分析五年数据发现,安徽、福建、贵州等地绩效发展指数有上升趋势,而部分地区近两年受新冠肺炎疫情影响有下降趋势,如北京、天津。

治理环境中“政策环境”部分绩效发展水平不尽相同,且具有波动性特征。从全国范围来看,浙江、安徽、山西、天津、黑龙江等地区的绩效发展指数较为靠前,表明近年来这些地区加强了宏观政策对公共文化服务的调控作用,而西藏、云南、新疆地区省级政策数较少,需进一步加强政策投入。这体现出新时期我国公共文化服务政策实行国家层面主导,各地区依情况制定的发展现状。就具体的政策文本来看,关注度较高的政策主题有文化科技创新、文化机构管理、公平配置资源、社会力量参与、文化遗产保护、经费保障等,表明了国家对公共文化服务体系建设“全要素”的重点关注<sup>[15]</sup>。

治理环境中“经济环境”部分绩效发展指数呈现东高西低的态势。从经济环境来看,排名前五的地区依次为江苏、广东、北京、上海、浙江,五年内绩效发展指数居于 0.02~0.04 之间,是我国经济、金融、贸易、科技创新等多位一体的中心区域。其中,广东省 2019 年 GDP 高达 107 671.07 亿元,位列全国第一。排名后三的地区依次为青海、西藏、甘肃,五年内发展指数不超过 0.004,且皆为西部地区。总体来说,2016—2020 年我国省级公共文化服务“经济环境”绩效发展指数趋于平稳。

治理环境中“人口环境”部分绩效发展指数与各地区人口总数呈正相关。从人口环境来看,排名前五的省份依次为广东、山东、河南、江苏、四川,五年内绩效发展指数居于 0.02~0.04 之间。我国人口由西部向东部地区流动,因此排名在前五位的省份以东部地区为主,均为人口大省,人口素质与人口结构相对较好,且劳动力人口充足。排名后三的地区依次是海南、青海、西藏,绩效发展指数五年内未超过 0.01,皆为西部地区,地理位置、人口流动性相对较差。

最后,治理环境中的“文化环境”指标为虚拟变量,故不参与整个治理绩效发展指数的计算过程。从文化环境来看,各地区目前加强“三馆一站”与各类文化机构的建设,东、中、西部和东北地区公共文化服务水平整体上有显著提升,有很大的演化空间,但仍存在省域差异。

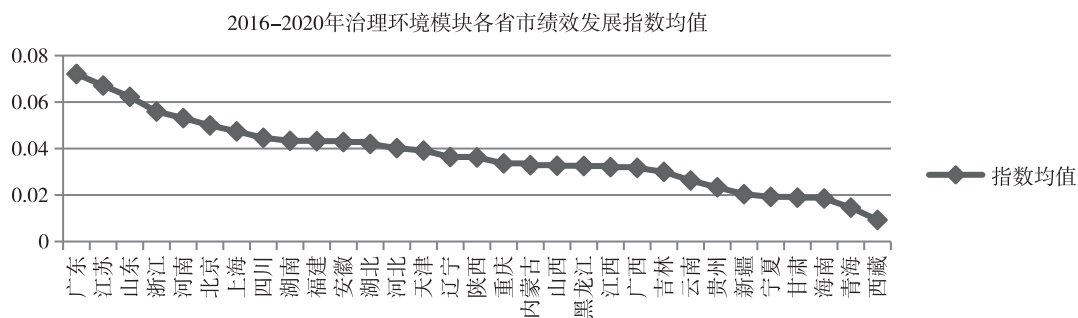


图5 2016—2020年治理环境模块各省(市、自治区)绩效发展指数均值

#### (五) 公共文化服务治理绩效综合发展指数分析

2016—2020年我国省级公共文化服务治理绩效综合发展指数及均值排名如表2所示。首先,通过综合考察治理主体、治理客体、治理效能、治理环境四方面的影响因素,从横向的空间序列可以看出,2016—2020年,我国省级公共文化服务治理绩效综合发展指数的均值排名第一的是浙江省,五年内治理绩效综合发展指数均大于0.3的省(市、自治区)共12个,除浙江省外还包括广东、山东、江苏、河南、四川、陕西、北京、上海、安徽、河北、湖南,属于第一梯队,主要由东部地区省市组成,公共文化服务治理绩效水平较高。五年内治理绩效综合发展指数均大于0.15的省(市、自治区)共10个,包括湖北、山西、云南、福建、辽宁、江西、重庆、内蒙古、广西、甘肃,属第二梯队,主要由东部、中部地区省市组成。黑龙江、贵州、吉林、新疆、天津、西藏、宁夏、海南、青海9个省(市、自治区)属于第三梯队,以西部地区为主,公共文化服务治理绩效水平偏低。

其次,从纵向的时间序列可以看出,受新冠肺炎疫情影响,部分地区2020年治理绩效综合发展指数有所下降。但整体来说,北京、天津、山西、江苏、浙江、福建、江西、河南、广东、重庆、贵州、西藏、陕西、甘肃十四个省(市、自治区)的公共文化服务治理绩效综合发展指数均有不同程度的上升。其中,山西、江苏、福建、江西、河南、广东、重庆2019年治理绩效综合发展指数较2016年增长值超过0.015,具备较强的发展潜力。而河北、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、广西、四川、新疆的治理绩效综合发展指数呈下降趋势,内蒙古、辽宁、黑龙江、四川、新疆2019年治理绩效综合发展指数较2016年下降幅度超过0.015,需进一步寻求创新发展路径。除此之外,其他省(市、自治区)的治理绩效综合发展指数呈现出稳定性或波动性状态。

最后,通过分析2016—2020年我国省级公共文化服务治理绩效发展指数,可以看出,我国公共文化发展水平整体上呈上升态势。表明各省市近年来开始重视公共文化服务问题,并持续加强公共文化服务建设,这与我国长期建立“文化强国”与树立“文化自信”的战略目标息息相关。

表2 2016—2020年我国省级公共文化服务治理绩效综合发展指数及均值排名

| 地区/年份 | 2016年   | 2017年   | 2018年   | 2019年   | 2020年   | 均值排名 |
|-------|---------|---------|---------|---------|---------|------|
| 北京    | 0.348 2 | 0.361 5 | 0.373 3 | 0.355 3 | 0.352 4 | 8    |
| 天津    | 0.122 1 | 0.146 0 | 0.134 5 | 0.127 8 | 0.113 8 | 27   |
| 河北    | 0.341 0 | 0.339 6 | 0.316 7 | 0.327 8 | 0.327 0 | 11   |
| 山西    | 0.259 1 | 0.255 9 | 0.292 3 | 0.275 6 | 0.276 8 | 14   |
| 内蒙古   | 0.218 7 | 0.200 8 | 0.190 0 | 0.190 0 | 0.194 8 | 20   |
| 辽宁    | 0.252 1 | 0.235 1 | 0.227 4 | 0.228 6 | 0.198 7 | 17   |
| 吉林    | 0.147 3 | 0.142 3 | 0.147 3 | 0.142 4 | 0.127 7 | 25   |
| 黑龙江   | 0.190 8 | 0.185 9 | 0.175 1 | 0.160 6 | 0.148 2 | 23   |
| 上海    | 0.365 6 | 0.346 4 | 0.350 2 | 0.372 3 | 0.350 3 | 9    |
| 江苏    | 0.490 7 | 0.493 2 | 0.494 1 | 0.510 5 | 0.552 8 | 4    |

续表2

| 地区/年份 | 2016 年  | 2017 年  | 2018 年  | 2019 年  | 2020 年  | 均值排名 |
|-------|---------|---------|---------|---------|---------|------|
| 浙江    | 0.684 1 | 0.684 4 | 0.716 1 | 0.690 0 | 0.659 3 | 1    |
| 安徽    | 0.352 7 | 0.338 4 | 0.363 7 | 0.354 7 | 0.324 0 | 10   |
| 福建    | 0.228 4 | 0.225 2 | 0.246 9 | 0.244 2 | 0.246 2 | 16   |
| 江西    | 0.204 8 | 0.206 2 | 0.191 6 | 0.231 2 | 0.218 9 | 18   |
| 山东    | 0.511 9 | 0.499 1 | 0.499 3 | 0.511 0 | 0.571 5 | 3    |
| 河南    | 0.422 4 | 0.458 4 | 0.471 7 | 0.470 1 | 0.474 3 | 5    |
| 湖北    | 0.303 2 | 0.295 7 | 0.306 6 | 0.303 0 | 0.288 7 | 13   |
| 湖南    | 0.313 2 | 0.310 2 | 0.303 6 | 0.309 6 | 0.329 9 | 12   |
| 广东    | 0.526 2 | 0.520 2 | 0.546 0 | 0.574 3 | 0.573 3 | 2    |
| 广西    | 0.185 2 | 0.182 4 | 0.176 6 | 0.169 6 | 0.173 7 | 21   |
| 海南    | 0.044 6 | 0.049 8 | 0.061 2 | 0.051 4 | 0.049 8 | 30   |
| 重庆    | 0.183 8 | 0.195 1 | 0.203 4 | 0.219 7 | 0.197 4 | 19   |
| 四川    | 0.448 5 | 0.427 6 | 0.423 7 | 0.419 0 | 0.431 9 | 6    |
| 贵州    | 0.137 7 | 0.164 2 | 0.132 0 | 0.145 2 | 0.155 9 | 24   |
| 云南    | 0.251 9 | 0.239 9 | 0.241 5 | 0.261 8 | 0.239 7 | 15   |
| 西藏    | 0.062 1 | 0.089 2 | 0.078 3 | 0.070 5 | 0.080 8 | 28   |
| 陕西    | 0.358 9 | 0.371 8 | 0.389 4 | 0.363 5 | 0.357 6 | 7    |
| 甘肃    | 0.168 2 | 0.167 5 | 0.184 8 | 0.169 5 | 0.174 4 | 22   |
| 青海    | 0.052 0 | 0.040 2 | 0.038 2 | 0.049 4 | 0.055 1 | 31   |
| 宁夏    | 0.064 0 | 0.070 5 | 0.077 1 | 0.059 3 | 0.061 3 | 29   |
| 新疆    | 0.154 8 | 0.137 6 | 0.132 4 | 0.135 3 | 0.125 4 | 26   |

#### 四、结论与建议

##### (一) 研究结论

本文以中国大陆 31 个省(市、自治区)为评估对象,利用熵值法确定指标权重,进而计算各地区不同模块公共文化服务治理绩效发展指数与治理绩效综合发展指数,从治理主体、治理客体、治理效能、治理环境四个模块对我国省级公共文化服务水平进行时间、空间序列上的绩效评价。研究结论如下:

##### 1. 公共文化服务治理主体在资源配置上存在区域失衡

政府的财政投入、硬件建设与软件投入大多属于公共文化服务基础性建设,其投入人力、财力、物力的质与量需保障人民群众基本精神文化需求。受地区经济发展水平、发展理念、文化管理体制机制等多重因素影响,目前我国浙江、广东、山东等地区公共文化服务供给水平较高,但整体上说我国省域公共文化服务资源配置不均衡,东部地区较中部、西部地区有更加丰富的文化资源。治理主体主要以政府为主,尚未完全实现市场、社会等多元主体的协同参与,不利于推动基本公共文化服务均等化的实现。因此,中部、西部地区亟待从供给侧入手,着力于公共文化服务基础设施的全面普及和高质量产品与服务的持续增加,保证地区物质发展水平与精神发展水平同步提高。

##### 2. 公共文化服务治理客体的文化活动参与度区域差异较大

为满足广大人民群众日益增长的文化需求与治理客体的公共文化需求、文化市场需求和人才队伍建设等的需要,企业与群众势必要参与到公共文化服务的全过程来。目前我国省域间公共文化服务治理客体参与度差异较大,部分地区社会参与动力不足,群众文化热情不高。从供给与需求角度来说,部

分地区,尤其是西部地区治理客体对公共文化服务活动的认同感不足,且受参与路径的限制,导致供给大于需求,而东部有些地区则呈现出“供不应求”的现象,整体来说我国省级公共文化服务供给存在供需错位问题。因此,排名居于末位的地区应树立起“文化为民”的发展观念,密切联系群众,重视群众的精神文化需求,激发治理客体的响应度与参与热情,同时深入了解不同地区群众的实际文化需求,满足其各类差异性文化需求。

### 3. 公共文化服务治理效能的“短板省份”问题突出

公共文化服务治理效能的提升是一个协调推进的过程,要以实现各类文化机构收支平衡、公共文化服务供给与需求平衡为目标,坚持将公共利益放在首位。目前我国宁夏、海南、青海等地区治理效能模块绩效发展指数居于末位,文化机构资源利用率均不高。原因是“短板省份”公共文化服务机构存在收支不平衡、供需效能不平衡的问题,公共文化服务体系的无序性现象仍然存在,不利于推动治理效能的高效化与群众满意度的提升,与东部地区仍有较大差距。因此,“短板省份”应杜绝“形式主义”,着力推进公共文化服务相关政策的落实,促进各类文化机构收支平衡,注重城乡公共文化服务差异,合理利用地区文化资源。

### 4. 公共文化服务治理环境与公共文化服务其他要素的匹配存在滞后性

我国省级公共文化服务治理环境涵盖政策、经济、人口与文化环境,受地区宏观政策数量与质量、经济发展水平、人口结构、人口素质、地理位置等因素的影响,治理环境的改善存在滞后性,需要持续地优化、提升。目前我国省域公共文化服务治理环境不仅存在发展不均衡问题,还存在整体与局部不统一的问题,与其他要素间匹配度不高。因此,省级层面应形成系统的、长期的治理战略,关注本地区内部与外部各类环境因素,统筹提升治理环境与公共文化服务其他治理要素间的匹配度,做到“齐头并进”。

受历史、环境等因素制约,我国省级公共文化服务治理绩效仍呈现出“东高西低”的态势,东部各省市公共文化服务治理绩效水平普遍较高,中部地区次之,西部地区最低。各省级政府部门应明晰本地域公共文化服务的发展阶段和发展现状,有针对性地开展公共文化服务。

## (二) 政策建议

### 1. 完善公共文化服务设施,均衡资源配置

将完善公共文化服务资源、促进基本公共文化服务均等化作为保证公众基本文化权益的必然要求<sup>[16]</sup>,是现阶段公共文化服务领域的重要的政策议题。第一,丰富公共文化服务资源。各省级政府及文化机构应致力于丰富公共文化服务的内容与形式,为公众提供更加广泛、更显多元、更具品质的各类文化资源。例如,借助“互联网+”形成“互联网+农村书屋”“互联网+春雨工程”等服务形式,促进各类公共空间与优质文化资源之间融合发展,打破产业边界,为公共文化服务赋能。第二,促使基础性公共文化服务均等化。政府部门应合理配置省域公共文化服务基础性资源,加大对文化发展落后地区的人力、物力、财力投入力度,积极引进创新人才,提升公共文化服务基础设施利用率,整体推进31个省(市、自治区)公共文化服务治理水平的提升。除此之外,还应加强公共文化服务城乡一体化建设,通过整合、开发、利用农村公共文化资源,加强农村公共文化服务体系建设,解决公共文化服务发展过程中的城乡差异问题。

### 2. 健全公共文化服务公众参与机制,激发群众参与热情

各省级政府应建立健全公共文化服务公众参与机制,促进公共文化服务供给的社会化、市场化。第一,明确政府与公众的公共权利和责任划分。在公共文化服务的整个运行过程中,政府担任“元治理”的角色,要避免大包大揽。非政府组织在依法使用公权力的过程中,需承担相应责任,避免公权力的滥用。第二,公共文化服务公众参与平台的建设。应建立长效、畅通的沟通渠道与反馈机制,充分利用5G、云计算、大数据、人工智能等新型信息技术,构建线上公众参与平台,进一步拓宽公众参与路径,实现公共文化服务公众参与的“智慧化”。第三,提升公众参与度。一方面,对于当前公共文化服务“公共性消解”的价值困境,需要通过党建引领来重塑公共文化服务的公共价值<sup>[17]</sup>,使群众对公共文化服务产生深层次的认同感,进而树立文化意识、积极行使文化权利。另一方面,各地区应结合属地文化资源特色,积极开展大众化、普惠性的公共文化服务活动,尤其是要调动西部地区公众的文化参与热情,通过培

育文化志愿者队伍扩大公众参与范围,提升公众参与度。并通过制定、发布财政、税收等方面的优惠政策,调动文化企业积极投入到公共文化服务建设过程中来,促进公共文化服务多元发展,形成“政府主导、社会参与、共建共享”的良好格局<sup>[18]</sup>。

### 3. 关注公共利益,促“短板省份”公共文化服务收支平衡

各省级政府应以公共利益、公众需求为导向,关注“短板省份”,促进文化部门收支平衡,加快实现公共文化服务供给与需求效能对等。第一,关注社会效益的产出。政府及各类文化机构应始终将公共利益放在首位。在公共文化服务领域,根据“成本—收益”原则,对于公共文化服务发展水平较为落后的地区,政府部门需关注、提升公共图书馆流通人次、博物馆参观人次等需求效能类指标值,聚焦社会效益最大化的实现。第二,促进公共文化服务机构与团体收支平衡。一方面,“短板省份”的公共图书馆、博物馆、艺术表演团体等文化机构可结合本地区文化资源创新设计文创产品、区域特色产品与服务,拉动文化消费市场活力,提升居民文化娱乐消费水平,增加文化机构总收入,助力地区经济与文化水平同步提升;另一方面,还应综合考察本地区经济发展水平、人口总量与结构和公众实际需要等现实因素,及时调整文化事业费的投入。第三,建立长效的监督考核机制。建立健全公共文化服务效能考核机制,配套相对应的奖惩制度,并加强各类政策的落实性,关注各类经费实际使用情况,促进各类文化机构收支平衡,从整体上推动公共文化服务“投入—产出”“供给—需求”效能最大化。

### 4. 联动治理要素,优化公共文化服务治理环境

公共文化服务治理环境是动态发展的,需不断优化。第一,各省级政府应明确其主体责任,充分发挥统筹规划与宏观调控作用,在充分考察本地区不同群体公共文化服务需求的前提下,以建立全面的公共文化服务政策网络为导向,分层分类出台涵盖文化惠民工程、公共空间文化建设、公共文化服务设施等全方位的公共文化服务相关政策,补齐政策缺口。第二,区域经济发展水平对本地区基本公共文化服务有很强影响力。各地区应加快实现各类公共空间与优质文化资源之间的融合,发挥共同联动作用,进一步加强东、中、西部互动,促进区域间协同创新。同时,引入市场机制,加大公共文化服务的融资支持力度,以设立政社合作引导基金,落实无形资产与知识产权抵押贷款制度等措施,解决文化企业融资难的问题<sup>[19]</sup>。第三,提升各地区人口素质,优化人口结构。各省级政府应制定区域人口长期发展规划,着力解决群众在生育、教育等方面存在的问题,例如,可以为育龄女性设置生育津贴,加大对本地区义务教育、高等教育的财政投入力度。在此基础上,培养人民群众的文化意识,提升其文化参与、鉴赏能力,使人人都能享受到公共文化服务带来的“精神富裕”。第四,打造地区特色文化品牌。立足于各地区发展实际,根据各地区地理位置、传统文化等客观条件创新资源使用方式,充分发挥不同地区的属地文化优势。

## [参 考 文 献]

- [1] 高小平,盛明科,刘杰.中国绩效管理的实践与理论[J].中国社会科学,2011(6).
- [2] 王京生.文化治理要立足实现公民文化权利[N].人民日报,2015-01-14.
- [3] 中国政府网.习近平:高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[EB/OL].(2022-11-03)[2022-11-07].[http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content\\_5721685.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm).
- [4] 滕世华.治理理论与政府改革[J].福建行政学院福建经济管理干部学院学报,2002(3).
- [5] 尚子娟,李卫东,闫绍华.性别失衡公共治理的结构与绩效——一个分析框架[J].西安交通大学学报(社会科学版),2012(6).
- [6] 吴建南,阎波.政府绩效:理论诠释,实践分析与行动策略[J].西安交通大学学报(社会科学版),2004(3).
- [7] 余胜.关于图书馆绩效评估的研究与实践[J].中国图书馆学报,2006(4).
- [8] DiMaggio PJ, Powell WW. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields[J]. American sociological review, 1983.
- [9] 曹爱军.公共文化治理导论[M].北京:中国经济出版社,2019.

- [10] 李娟,梅国宏. 公共文化服务水平评价指标体系的构建[J]. 华北理工大学学报(社会科学版),2016(5).
- [11] 柯平,胡娟,刘旭青. 发展文化事业,完善公共文化服务体系[J]. 图书情报知识,2018(5).
- [12] 傅利平,何勇军,李军辉. 政府公共文化服务绩效评价研究[J]. 中国财政,2013(7).
- [13] 朱旭光,王莹. 公共文化服务绩效评估体系研究:基本框架与政策建议[J]. 中国出版,2016(21).
- [14] Huang J, Butsic V, He W, et al. Historical Accountability for Equitable, Efficient, and Sustainable Allocation of the Right to Emit Wastewater in China. *Entropy*, 2018(12).
- [15] 李少惠,王婷. 我国公共文化服务政策的演进脉络与结构特征——基于 139 份政策文本的实证分析[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版),2019(2).
- [16] 李晓霞. 融合与发展:流动人口基本公共服务均等化的思考[J]. 华东理工大学学报(社会科学版),2014(2).
- [17] 耿达. 公共文化服务高质量发展的历史演进与逻辑理路[J]. 图书馆,2022(11).
- [18] 尚子娟,任禹崑. 公益,基本,均等和便利:公共文化服务绩效的环境影响因素研究[J]. 图书馆理论与实践,2022(1).
- [19] 范丽莉,单瑞芳,张丽. 基于政策工具视角的公共文化服务社会化研究[J]. 图书馆,2022(8).

## Research on the Evaluation of Public Cultural Service Governance Performance in China Based on the Entropy Method

Shang Zijuan<sup>1,3</sup> Wang Weihua<sup>2</sup>

(1. School of Marxism, Chang'an University, Shaanxi Xi'an 710064;

2. School of Humanities, Chang'an University, Shaanxi Xi'an 710064;

3. Shaanxi Cultural Development and Integration Innovation Think Tank, Shaanxi Xi'an 710064, China)

**Abstract:** As a significant part of government public services, public cultural services are the sum of non-profit cultural institutions and services that guarantee people's basic cultural rights and interests. An analytical framework and indicator system for evaluating the governance performance of public cultural services at the provincial level in China, which includes four major governance elements: governance subject, governance object, governance efficiency and governance environment under the perspective of holistic governance. The entropy value method is applied to determine the index weight, and the comprehensive development index is calculated based on provincial panel data for governance performance evaluation. The empirical results show that the development level of public cultural services in China presents a situation of regional imbalance in resource allocation, considerable regional differences in participation in cultural activities, noticeable problems in the short-plank provinces, and lagging matching among the governance elements. Finally, policy recommendations are put forward to improve the governance performance level of public cultural services at the provincial level in China.

**Keywords:** public cultural service; performance evaluation; entropy value method

[责任编辑:左福生]