

从国家包揽到多方参与

——公共文化服务体系建设中的社会治理理念与实践

王 迪

[摘 要] 我国公共文化服务供给与群众需求之间的矛盾,反映了国家视角下的治理理念的局限性:一方面,公共文化项目的推行依循着标准化、均等化、清晰化、简单化的方式,忽略了文化复杂性、族群异质性、地方差异性和个体多样性,造成均等化供给满足不了差异化需求的结果;另一方面,上级政府借助数字化、集合性的、静态的事实对下级进行考核,以建构性的事实掩盖了供给与需求之间真实存在的鸿沟。有鉴于此,在治理理念上,应消解国家与社会之间简单的二元对立,强调治理过程中的多主体参与和相互依赖;在治理实践中,促进政府与社会组织、社区民众之间的协调整合,营造公共文化事业中的“强国家—强社会”的局面。

[关键词] 公共文化服务;社会治理;国家视角;多元主体;合作共治

[作者简介] 王迪,北京大学社会学系讲师,社会学博士,北京 100871

[中图分类号] C91

[文献标识码] A

[文章编号] 1004- 4434(2017)01- 0035 -07

公共文化服务体系是政府主导、社会参与形成的各种公益性文化机构和服务的总和,主要包括设施网络覆盖体系、产品和服务供给体系、人才资金和技术保障体系、组织支撑体系以及评估体系,涉及文化产品、服务、制度等多个领域^[1]。构建公共文化服务体系的目的是为了更好提供公共文化服务,让人民群众广泛享有免费或优惠的基本公共文化服务^[2]。

我国各级政府在过去十多年间持续实施了包含各种具体内容的公共文化服务设施建设工程,并确立了“公共文化服务体系建设的”目标。特别是在十七届六中全会之后,我国公共文化服务体系的发展呈现出重视人民群众文化权益的保障、重视硬件设施的建设、重视重大文化惠民工程的建设,以及重视基本公共文化均等化服务等特征^[3],在这些方面取得的历史进步是毋庸置疑的。然而需要看到的是,当前“均等化”和“标准化”的公共文化服务供应存在着严重的“体制空转”^[4]“工具闲置”“价值空置”“参与不足”等现象,即文化工程、体制与群众的文

化生活不能够很好地接轨;场馆设施的使用与日常实际需要相脱节;文化活动所承载的价值理念与百姓话语存在一定的距离。服务供给与群众需求不匹配,二者之间凸显出巨大的鸿沟与张力,正是当下我国公共文化服务体系建设中的最大困境。

了解我国公共文化服务建设的现状及其隐忧,处理文化服务供给和百姓文化需求之间的矛盾,不仅是一个满足民众日常生活需求、满足城乡社区建设对公共文化需求的现实议题,同时也是一个重要的理论问题——随着文化生活基础设施和设备的硬件建设工作初见成效,“公共文化服务体系建设的”业已从一项相对单纯的供给任务,转变成为一项再造基层社区的文化生活、改善政府的社会治理方式的综合性系统工程,集合了行政工作、意识形态工作、文化工作和基层社会工作等多项任务于一身的复杂事业,其工程建设的有序开展和预期目标的实现,将重新塑造基层社会的文化生活面貌,加强文化对公民的凝聚作用,提升现代国家的基层治理能力。因此,城乡公共文化服务体系建设中问

[基金项目] 2015年北京市社会科学基金项目“北京市农转居社区治理模式研究”(15SHC036);2016年湖北非营利组织研究中心重点研究课题“社会组织与社会风俗建设研究”(HBNPO2016ZD002)

题的解决需要从理论层面进行深入思考,不断审视治理理念的革新,探讨治理理论的发展在公共文化服务实践中的意义和价值。

一、公共文化服务体系相关研究与治理视角的提出

鉴于公共文化建设日趋重要的实践意义和理论价值,学界对该体系所存在问题的成因进行了广泛的探讨,大致可以归为以下几个角度:一是我国公共文化建设普遍重视修建设施而对设施的利用效率和群众性文化活动关注度不高^[5]。然而,是什么深层机制造成了“硬件”与“软件”的失调、设施与活动之间的错位以及“服务供给”与“群众需求”之间的偏差,这类研究缺乏必要的解释。二是公共文化服务体系的发展过于依赖政府部门,在很大程度上受到财政投入方面的制约^{[6][7][8]}。三是公共文化体系建设中的社会力量则较为薄弱:公共文化服务组织不健全,发展不充分^[9];同时,公民的公共文化参与意识和参与能力有待加强^[10]。上述两种解释共同指向了我国公共文化服务体系供给和参与主体单一的现状,这固然有重要影响的现实原因,然而,在公共文化体系中的“强国家-弱社会”格局究竟缘何形成?此种格局背后体现了怎样的学理性问题?又应该如何从理念上 and 实践中改变多元参与机制薄弱的状况?已有的经验研究并未作出更多讨论。

值得注意的是,一些研究已经提出了在公共文化服务体系分析中的治理视角,即将公共文化建设看作一个治理问题。如韩凤芹等人指出:政府宏观管理部门应破除“国家任务”的概念,转变财政资金支持、加大项目建设的传统思维方式,按照治理体系和治理能力现代化的要求推进公共文化领域的工作——构建政府、市场和社会相统一的“三位一体”的国家文化治理体制机制,推动文化管理向文化治理和文化善治转变^[11]。此类研究提出了“政府-市场-社会”之间关系的理想状态,对“中央-地方”之间的事权与责任进行了划分。但应然性的判断并非来自于公共文化建设领域中项目操作的实证基础,对发展方向的设想也缺乏具体经验作为支持。

本文借鉴了将公共文化体系建设作为一种治理模式的视角,选取公共文化领域中的一项目具体实践,即社区(城镇/乡村)图书室的建设过程和使用困局,通过分析在北京等地的实地调研所获得的经验资料,试图回答:公共文化服务体系建设所面临的困境体现了社会治理理念的何种问题?为了解决

这些问题,需要在理念上如何转变思路?在实践中应该进行哪些相应的调整?

二、国家视角下的公共文化项目困境

在实地调研中我们经常可以看到这样的情况:几乎所有城乡社区都配备有供本社区居民借阅读书的图书馆或阅览室,但有相当一部分面临着使用不足甚至形同虚设的尴尬处境。在一些新闻报道当中也可以发现,调研所见并非缺乏代表性的个案,而是真切地发生在全国各地的一种普遍现象。那么,旨在丰富和改善公民文化生活的城乡社区图书室为何会遇冷?可以说,图书室的设置与民众需求之间的不匹配,并不是孤例也绝非偶然,而是我国公共文化服务体系建设所面临困境的一个缩影,其背后的原因是具有推论价值的。

(一)均等化供给与差异性需求

正如詹姆斯·斯科特(James C. Scott)所说,现代国家在城市规划、农村定居、土地管理和农林业生产计划中往往会运用简单化、清晰化、抽象化、统一化的操纵方式^[12],以城乡图书室为代表的公共文化服务项目在推行时也表现出极强的“全国一盘棋、政策一刀切”的风格。以我国乡村图书室的建设过程为例,2007年3月,新闻出版总署下发《关于印发〈农家书屋工程实施意见〉的通知》,首倡要兴建农家书屋,破解广大农村缺书少报、广大农民读书难和看报难的问题。从2009年开始,新闻出版部门加大推进力度,各级财政也给予了相应的支持,在村委会或村文化场所出现了众多农家书屋。2012年8月全国各省(区、市)全部完成农家书屋工程建设任务:历时5年,投入120多亿元财政资金,建成60多万个农家书屋,呈现出“农家书屋村村有”的喜人景象,书屋覆盖全国行政村的目标提前3年实现。2013年,为了解决传统书屋资源拓展有限的难题,农家书屋进一步探索,开始向数字化转型:一年间就建成各类数字农家书屋1.75万个,其中卫星数字农家书屋超过1.5万个。

尽管公共文化的基本属性被认为应包括公益性、基本性、便利性和均等性,特别是将均等性作为核心内容,但基本公共文化服务均等更多地表现为每个社会成员都享有大体均衡的外部条件和平等的机会与权利;而非是绝对相等和简单平均的概念,更不是不论社区实际情况和人群具体特征提供千篇一律的文化服务。目前在城市和乡村地区所实行的统一兴建社区图书馆、农家书屋的做法,则体

现了一种标准化、均等化、清晰化、简单化、数字化的治理视角,所追求的是名义上的无差别供给、统计意义上的文化服务设施、对整体的概括性把握,而忽略了文化复杂性、族群异质性、地方差异性和个体多样性,相应地,也由于各种原因而造成了设施空置、项目遇冷的情况。

首先,经济发展水平和人文条件基础的叠加影响,造就了不同的文化土壤、不同面向的文化诉求以及不同形式的文化载体。比如一些以外来人口为主体的城市社区,居民们常常表示“忙于生计还来不及,哪有什么文化需求?”又如在一些农村社区,村民更偏爱于“动”的文化(如文艺演出、棋牌活动等),而对借阅图书这种“静”的文化兴趣不大。即便是阅读,村民的偏好也有差异:有的村庄农业生产重要性更高,对于种植养殖类的实用“致富经”更感兴趣;有些村庄发展出了其他经济支柱(如淘宝村),对农业依赖较低,更青睐于通俗读物或网络技术方面的书籍,甚至直接在互联网上获取信息和资源,因为仰赖财政资金的政府采购图书,只能满足标准化的数量要求,而无法照顾到本地化的需求,图书利用率就变成很正常的结果。

其次,社区自身的硬件条件和后续支持差异巨大,所需的服务与支持力度也有所不同。有些社区本来就有合适的场馆条件,适合发展阅读场所;而有些社区则面对集中采购而来的图书陷入难以安置的境地。比如我们在调研中发现,宁夏G市Y区某村的农家书屋内,只是用废弃的档案柜堆放统一购买的图书,而在书屋内没有任何供村民看书的桌椅,当然也空无一人。究其原因,是下拨的财政资金只够购买图书,无力支持硬件条件的改善,更无法保证人员投入、有效管理和稳定开放。当然,随着国家“政策重心”(policy prioritization)^[13]的切换与转变,社区图书室的项目后继乏力,缺乏进一步的资源投入和政府支持,经费链条出现断裂,大多数社区的图书更新缓慢甚至不更新,管理松散、维护不力、开放时间难以保证,更难以吸引读者阅览。有些读者表示:“社区阅览室的图书种类是有很多,也有很多我们喜欢看的,但是开放时间让我们只能作罢——都是上班时间开放,晚上以及周末时间均不开放。像我们这种上班族,根本就没空去看书。”

最后,不同社区的自身属性差异,也决定了社区成员中是否出现内生的文化服务需求。比如一些

村庄的中青年人多数外出打工或在附近的城镇安家,很多家庭将孩子也带走,形成村庄人口流失殆尽、只剩下少数老人的“空心化”村庄;也有一些村庄内部矛盾剧烈,因集体资产、村干部选举、低保评定等问题常年难以协调,形成了诸如“上访村”之类的问题村庄,秩序濒于崩溃;还有一些因为地理条件过于复杂、村民居住相对分散、村小组或寨子之间甚至被高山河流阻隔的村庄,村民共用的唯一文化场所对大多数人来说都很不方便,等等——具备这些属性的乡村社区显然缺乏内生的文化需求,搞农家书屋显得多此一举。

在以上几种情况(当然远远不止所列的情况)中可知,服务项目和设施修建如果脱离了文化复杂性、族群异质性、地方差异性和个体多样性,忽视了参差多态的实际情况,很有可能造成均等化供给满足不了主体性需求的结果,秉持国家视角的自上而下的供给与社会层面的差异化需求之间存在着严重的信息不对称,通俗地说就是“群众缺什么,国家不知道;国家提供的,群众不需要”。

我国在城乡之间、地区之间发展不平衡,各地财政保障能力差异较大,是公共文化服务体系建设的背景。有鉴于此,地方政府在制订基本公共文化服务的范围与标准时,不能脱离客观实际,所制订的标准也应该有一定的弹性,便于不同地区根据实际情况因地制宜实施^[14]。具体而言,差异化的需求是建立在人群属性(文化程度、职业类型、民族群体、宗教信仰等)、不同的生活节奏与生活经验(家庭结构与生命历程中的不同阶段)、歧异性的人文条件和基础、各具特色的地域条件与硬件条件、多样性的人口结构(如老中青的比例、本地人与外来人口的比例等)、社区与居民的关系等一系列既有禀赋之上的——如何相对准确地了解和掌握这些需求进而尽可能恰切地满足,是破除单一维度的“国家视角”、用差异化供给取代均等化配置的关键。

(二)数字化考核与统计性事实

尽管国家不断尝试对公共文化项目的社会效益进行评估,建立了初步的绩效考评机制^①,但形成全国性全行业性的基本规范尚需时日^[14]。目前只有少数南方发达省市就某些文化建设项目开展了绩效评估,或者对某个小区的公共文化服务进行绩效评估,都是较小范围、较单一的评估,没有形成规范的机制措施。我国公共文化服务绩效评估存在的问

^①2006年出台的《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》提出要建立健全公共文化机构评估系统和绩效考评机制;2007年出台的《关于加强公共文化服务体系建设的若干意见》再次强调“要根据图书馆、博物馆、文化馆、乡镇综合文化站、电台、电视台和广播电视转播台等公共文化服务机构的特点,分类制定建设标准和服务标准,加强绩效评估”。

题包括:评估多处于半自发、自发状态,没有相应的法律制度作为保障支持,缺乏理论体系的指导,评估行为往往是短期行为、临时行为;多是上级对下级的评估,社会公众的参与度低;评估程序没有规范化,评估过程缺乏监督^[15];评估的信息化程度低;等等^[16]。

事实上,在国家系统的层级划分当中,作为政策制定者与政绩考核者的上级政府部门,不仅缺乏对文化服务差异性需求的必要认知,也比较难以获得对文化项目实施成效的确切了解,这在一定程度上仍然是由公共文化项目推行过程中的“国家视角”所造成的。在国家观看社会、上级审视下级的视野下,“官员们往往通过文件和统计数据中简单化的近似值来‘看’与他们有关的人类活动,包括税收、纳税人名单、土地记录、平均收入、失业人数、死亡率、贸易和生产数字等等”^[12],这些信息都是国家感兴趣的、上级官员关注的、成文的(文字的或数字的)、静态的、集合性的、标准化的“事实”,尽管这些概括的数据可能已经偏离了真正的实际,但却是被国家官员所认知和理解的事实^[12]。而服务项目实际产生的效果与作用,以及是否真正满足了服务对象的需求、解决了受众群体的问题,则常常被此种集约化的视角摒弃在外。

以北京市社区图书室的推广过程和考评办法为例:北京市一些文化基础较好、硬件条件相对成熟的社区,从20世纪开始就已经发展了社区图书馆^[17];然而真正让这一举措在北京市全面铺开,并最终实现目前60%以上的覆盖率^[18]的事件,则是2011年的一次评选。2011年4月,北京市民政局、首都文明办、首都综治办等14个部门制定下发了《关于开展评选北京市建设和谐社区示范单位的工作意见》,提出了2011年要以环境整治、管理规范、服务完善、安全稳定、健康幸福、文明祥和为目标,开展和谐社区示范单位评选创建工作,简称“六型社区”评选。随后,针对社区发展中的“干净”“规范”“服务”“安全”“健康”“文化”等不同领域,出台了一系列的指导标准细则。其中,《北京市文化社区指导标准细则》中的第三项将“社区文化生活丰富多彩,社区的凝聚力、创造力不断增强”这样一个较为抽象、不易考评与横向比较的目标转换成了具体指标:一是“社区建有社区文化站(室)、图书室、社区课堂、社区广场等公共服务设施,全年免费开放,每周开放时间不得少于56小时”;二是“社区图书室藏书量达到3000册以上,报刊杂志种类不少于50种,设有标准配置的电子图书阅览室”。同时,对此

类量化的指标体系的考核还伴有相应的奖惩机制——在创建评选中过关的社区会获得更多的荣誉和资源层面的奖励,而落选的社区则在集体资源和个人评奖层面都会收到影响。

那么,“文化社区”的考核评比能否使“公共文化服务”的理念落到实处?可惜的是,诸如“全年免费开放”“每周开放时间”之类的流动性、常态化、持续性的事实并不能够成为考核对象,倒是“3000册图书”“50种报刊杂志”这样的数字化、形式化、即时性的内容成为了评比和考察的重点,亦即斯科特所说的“成文的、静态的、统计性的、标准化的集合事实”^[12]。以这些内容为核心的“政绩锦标赛”,最终只会鼓励和激发各街道和社区在机械地囤积书刊方面下功夫,在准备档案文件、工作信息、报送材料、数据呈现、台账报表、影像素材方面做文章,在迎接检查的场面和人员配合方面走过场。比如我们在北京市Z社区调查时,发现该社区的图书室是在2011年创建“六型社区”的工作中临时设立的,由上级街道办事处集中采购了3000册图书堆放在图书室中,而在检查结束后,则以“社区派不出人手、无专职人员维护”而彻底关闭,后来再也没有开放过。于是,“创建”和“检查”只是为了应付,社区图书室流于形式,书柜和书刊成了不见天日的摆设。以笔者在田野调查中亲身经历过的一次迎接“创建学习型社区”的检查来看,除了补全各类材料档案之外,还要在“实地”工作中临时安排社区居民去阅览室看书,或者由社区工作人员临时充当读者,以便顺利通过验收。类似的情况在农村社区中也时有发生,调查中有些村民提到,村里农家书屋因为要迎接检查,平时在村里“抓纸牌”的老人们被临时找去“演”了半天读者,还给了几十块钱的“报酬”。这些看似不规范操作的怪像,实际上却是针对“统计性事实”的数字化考核体系所催生的普遍适用的基层运作与实践逻辑的。从这个意义上讲,量化的绩效评估与考核方式看似“科学”,实际上却不能够反映包括社区图书室项目在内的一系列公共文化服务工作的实际效果,更不能有效鉴别和评估公共文化体系建设与群众需求的匹配程度,这也是造成目前公共文化服务供给与需求之间存在缝隙甚至不断扩大为鸿沟的重要原因。针对这样的问题,在传统“自上而下”的评估中增加“自下而上”的维度,在突击检查之外建立长效机制,引入监督常态化、公众参与率、需求匹配度、服务满意度的理念就显得尤为重要。2015年中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《国家基本公共文化服务指导标准(2015—2020

年)》就提出:“建立对标准实施情况的动态监测机制和绩效评价机制,加强督促检查;积极引入社会第三方开展公众满意度测评,对公众满意度较差的进行通报批评”,显然是一次有益的尝试。

三、多元治理理念下的公共文化服务

城乡社区图书室的建设过程与评估办法呈现出了公共文化服务体系建设的—般性问题:在国家视角下“—厢情愿”地作出决策、制定规划、发布指令、下派任务、提供资源,从而遮蔽了差异化的文化禀赋、群体属性与民众需求。同时,在国家体系中单向度地实施对下级任务完成情况的考察,依据数字化、集约化、标准化的方式进行评估,从而以建构性的—事实掩盖了供给与需求之间真实存在的鸿沟。可以说,文化服务供给与群众文化需求之间无法妥帖接轨甚至偶尔脱轨且不自知的境况,重视硬件设施而忽视活动参与的痼疾,乃至公共文化体系中的“强国家—弱社会”的格局,在很大程度上都源于这种“国家视角”所带来的治理理念的局限性。所以说,公共文化服务体系建设的现实问题,其实需要在治理理论的层面上寻求破解方案。

(—)治理理念:从单向控制到多方共治

谈及“国家—社会”关系视野下的社会治理理论,可以从以下几种角度进行梳理:第一,极权主义理论强调国家对于社会的政治控制,以及借助意识形态和政治教育、群众动员^[19]等方式来维持国家的影响力。但随着社会事务冗杂程度的增加与人们自主意识的增强,传统的管理体制出现了不同程度的危机,现代意义上的“治理”概念在此背景下应运而生^[20]。第二,市民社会理论重视发掘社会本身的自主性,强调在社会发展中实现和扩大“民本主义”^[21],推进公民文化建设,从制度、组织上完善和健全公民自治,并将社区治理看作是公民社会的微观基础^[22],然而在此过程中的参与意愿是值得讨论的问题。第三,法团主义理论讨论的是政府与地方社会之间的多边合作、混合角色及相互依赖的发展形态^[23],看到了社会治理体制当中合作共治的复合化趋势^[24],即治理主体不仅包括国家,也包括各种社会公共机构和行为者^[25]。

从极权主义理论到法团主义理论的转变,我们可以很清晰地读出“治理”概念的新内涵,即不同于传统“统治”概念中自上而下的权力控制,治理作为一个以协调为核心的合作过程,强调多主体参与、相互间权力依赖、不限于政府的权威以及自主性网

络的形成。具体来说,其含义包括以下几个方面:第一,解决问题的能力并不限于政府的权力、政府的发号施令或运用权威;第二,治理主体不仅包括政府,也包括政府以外的各种社会公共机构和行为者;第三,在为社会和经济问题寻求解决方案的过程中,治理主体之间存在着界限和责任方面的模糊性;第四,治理明确肯定了涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖;第五,参与者最终将形成一个自主的网络^[26]。从这五点要义所勾勒的图景来看,治理理论拓展了国家与市民社会关系的分析构架,消解国家与社会之间简单的二元对立,凸现了二者之间实现正和博弈关系的可行性,可视作一种新型的国家与市民社会关系的范式。

(二)治理实践:从单一主体到多元参与

回到公共文化服务体系建设的—问题上,多元主体参与的治理理论视角有助于将政府以外的各类社会组织、公共机构与行动者纳入体系框架中来,强调治理主体之间形成的关系网络,从而促进政府与社会组织、社区民众之间的协调整合。

治理理念的转变并不等于拒斥国家和政府的主导作用,而是要继续发挥政府部门的引导、指导、规划、规制的重要职能。政府是提供公共物品的公权力机构,公共文化服务体系是基本公共服务的范畴,属于政府的事权^[11];其职责包括确定文化发展战略、制订文化发展规划、制定文化发展政策、搭建文化发展平台、保证文化经费投入、扶持其他文化服务主体、评估文化服务绩效、维护国家文化安全等。当然,治理理念的转变意味着政府部门的战略和规划不应是武断、专断和臆断的决策,而要更多地听取和吸收来自社会组织和普通民众的声音;在项目具体推行时也要避免“—言堂”和“独角戏”,而是建立“搭台唱戏”的“平台思维”,促使包括地方社区、社会组织在内的各类行动者的合作治理。

同时,社会组织是政府与公民之间的纽带,可以弥补政府在公共文化建设中的不足,是特色公共文化服务的重要提供者,也是公民集中表达文化需求、参与公共文化建设的重要途径。因此,在公共文化治理的过程中应该充分重视社会组织的地位和作用。—方面,社会组织具有提供公共服务的“天然优势”^[11],可以对大众的文化需求和文化形式进行具有差异化和代表性的筛选。我们在北京、无锡、昆明、榆林等地的调查中发现,以业缘、趣缘或小范围地缘为纽带联结而成的社会组织,可以更加精准地聚合具有相同或相似文化需求和生活节奏的人群,了解和掌握他们的诉求,串联硬件设施和软件服

务,更加充分地利用文化资源,提供更具弹性的文化选择,也调动了更多元的文化活动管理主体,从而相对准确地满足特定人群所具备的精细化的文化需求。比如针对官方文化活动的举办时间、社区文化场所开放时间与上班族的空闲时间不对接的问题,北京市H社区的一些年轻人以“自组织”的形式承接了社区文化室的“晚班”,在居委会工作人员下班之后组织各类文化活动,如相声茶馆、百姓书场等,在原来的“垃圾时间”盘活了社区文化设施,为周边居民特别是年轻人提供了可触及的文化选择。类似的尝试也可以在很大程度上解决社区图书室因无人管理而造成的开放时间不便的问题:不依赖官方力量或常规的社区工作人员,“发动群众管理群众”,调动爱阅读的社区居民“边读书、边管理”,或者通过政府购买服务引入社会组织来管理图书室,都不失为可行的做法。借助社会组织和公众自身的力量,可以用差异化服务解决“国家视角”下存在的盲目均等化问题,增加公众以各种组织形式参与公共文化的积极性和有序性。

另一方面,通过调动和投入民间经济资源和民间管理力量来增加文化服务与活动的可持续性,也可以防止由于政策调整和重心转向而带来的文化设施“烂尾”和文化项目“断线”,从而有助于建立健全公民参与公共文化活动的常态与长效机制。课题组在昆明、榆林等地调查时发现,很多城市的公共图书馆的数量极为有限(昆明市全市公共图书馆数量仅为15个,榆林市的图书馆可谓凤毛麟角),而为数不多的阅读场所也因为“没人管、没人维护、没有精力管理”而沦为摆设。相比之下,由一些社会组织或个人创办的公益图书馆、博物馆等文化场所则由于定位明确、投入较小、运营方式灵活等优势,较好地满足了居民的需求。比如调查组走访到的榆林HF书苑,是市民个人投资创办的公益图书馆,收藏图书两万余册,每天12小时开放,为包括儿童读者在内的近两千位居民提供免费借阅服务,还组织书法培训、猜灯谜等公益文化活动,获得了当地市民的高度评价。而即便是这样具有良好社会效益的行为,起初却没有得到政府部门的顺利放行——该公益图书馆在文化局报批和在民政局备案的过程并不顺利,最终还是创办者动用了在政府部门的私人关系才得以成功注册。由此案例可见:在国家能力所覆盖的领域有限、政府资源能投放的范围狭窄的情况下,社会组织与个人的进入是对公共文化服务的巨大而有效的补充;然而,民间资源和民间力量却常常被人为设置的壁垒阻隔于公共文化事业之

外,这其中固然有文化安全等方面的考虑,却也不排除“公共事务应由政府包揽”的管控理念所起的消极作用。

多元主体参与的治理理念正在不断地转化为可见的社会实践——作为地方政府提高公共文化服务质量和效率的重要手段,政府向社会组织购买公共文化服务已经在一些地区展开了试点,并取得了良好的效果。在公共文化服务体系的未来建设过程中,“政府引领方向下的社会行动者广泛参与”应该成为一种治理主体多元化的趋势。政府要侧重建设服务体系,把握公共文化的需求导向,为各类文化服务主体创造良好的环境,激发各类社会主体参与公共文化服务的积极性,调动社会组织、社会力量提供多样化的产品和服务,积极培育和引导群众文化消费需求^[1]。公共文化服务体系建设除了进一步完善服务设施的硬件建设与配套升级之外,更为重要且复杂的是管理工作、培育社会组织与丰富文化内容以及引导公众和社会组织有序参与的工作。据此,我们可以期待的是一种公共文化事业中的“强国家-强社会”的局面。

四、结 语

以城乡社区图书室项目为代表的公共文化服务体系建设工作中的问题,在很大程度上可以看作是以均等化供给遮蔽差异化需求、以数字化考核评估统计性事实的实践问题,同时也是简单化、清晰化、概括化的“国家视角”下的治理理念问题。从这个意义上讲,治理困境不仅仅发生在公共文化服务领域,也同样存在于包括教育、医疗、交通、住房等各项公共事业当中。

中国社会“治理”不仅仅是重建与社会主义市场经济相适应的社会秩序的“规训”过程,也是随着社会的不断发育,建立以政府为主导、多方社会主体共同参与的治理模式的过程。从治理理念到治理实践的转变,应该包括以下几个值得注意的方面:一是以文化共享式的移情理解取代他者外在的观看;二是以族群细分和结构差异的视角取代整体化思维;三是以流动中的生活秩序取代沙盘图上的社会感观;四是对实际效果的考察取代对数字化信息的审阅;五是以治理对象的自主参与取代单方向的供给方式。

当然,治理理念的转变并不能够解决全部问题。从经验层面上讲,公共文化服务体系建设中的市场作用,以及如何提升公众在包括文化事业在内

的各项社会事务中的参与意愿,都是有待进一步讨论的话题。

(本文得到高丙中教授主持的“城镇公共文化服务体系建设研究”课题的大力支持,在此感谢课题组所有成员的工作、建议与提供的素材。)

[参考文献]

- [1] 闫平.试论公共文化服务体系建设的[J].理论学刊,2007(12).
- [2] 李国新,杨永恒,毛少莹.中国公共文化服务体系建设的历史性转折[A].于群,李国新.中国公共文化服务发展报告(2012)[C].北京:社会科学文献出版社,2012.
- [3] 胡税根,李倩.我国公共文化服务政策发展研究[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2015(2).
- [4] 王列生.警惕文化体制空转与工具去功能化[J].探索与争鸣,2014(5).
- [5] 孔进.我国政府公共文化服务提供能力研究[J].山东社会科学,2010(3).
- [6] 张建欣.促进我国公共文化服务体系发展的财政政策研究[J].当代经济,2010(15).
- [7] 赵康.我国公共文化发展的财政支持问题研究[D].山东财经大学,2012.
- [8] 曹爱军.基层公共文化服务均等化:制度变迁与协同[J].天府新论,2009(4).
- [9] 魏灵玥.公共文化服务组织运行机制研究[D].电子科技大学,2010.
- [10] 刘文俭.公民参与公共文化服务体系建设的对策研究[J].行政论坛,2010(3).
- [11] 韩凤芹,张绘.以国家治理能力现代化推进公共文化服务体系建设的[J].中国财政,2015(6).
- [12] 詹姆斯·C.斯科特.国家的视角:那些试图改善人类状况的项目是如何失败的[M].北京:社会科学文献出版社,2011:4-34,95,98-103,98.
- [13] Sebastian Heilmann. 中国异乎常规的政策制定过程:不确定情况下反复试验[J].开放时代,2009(7).
- [14] 向勇,喻文益.公共文化服务绩效评估的模型研究与政策建议[J].现代经济探讨,2008(1).
- [15] 蒋名未.中国公共文化服务绩效评估研究[D].中国社会科学院研究生院,2010.
- [16] 王振.政府购买公共文化服务的绩效评价研究[D].浙江大学,2014.
- [17] 董海.北京市社区图书馆事业发展的回顾与思考[J].图书馆工作与研究,2002(S1).
- [18] 田硕.北京市社区图书馆现状调查与思考[J].农业图书情报学刊,2015(11).
- [19] 杨敏.公民参与、群众参与与社区参与[J].社会,2005(5).
- [20] 李友梅.城市基层社会的深层权力秩序[J].江苏社会科学,2003(6).
- [21] 王思斌.论民本主义的社区发展观[J].社会科学,2001(1).
- [22] 李友梅.社区治理:公民社会的微观基础[J].社会,2007(2).
- [23] 张静.法团主义:及其与多元主义的分歧[M].北京:中国社会科学出版社,2005:164.
- [24] 郑杭生,黄家亮.当前我国社会管理和社区治理的新趋势[J].甘肃社会科学,2012(6).
- [25] 夏建中.治理理论的特点与社区治理研究[J].黑龙江社会科学,2010(2).
- [26] 斯托克.作为理论的治理:五个论点[J].国际社会科学(中文版),1999(1).

[责任编辑:戴庆瑄]