

坚持人民立场：城镇公共文化服务的五点转向

王 迪

(北京大学, 北京 100871)

【摘 要】我国公共文化服务体系建设在取得巨大成就的同时, 仍存在着服务供给与群众需求之间的偏差与矛盾。主要原因是传统的公共文化提供者在决策、服务和考核的过程中没有充分地坚持以人民为中心的立场。为此, 城镇公共文化服务体系建设需要在五个维度上完成必要的转向, 即从“外部观看”转向文化共享式的移情理解, 由整体化思维转向族群细分的视角, 由沙盘图上的俯瞰转向流动中的生活秩序, 从审阅数字化信息转向考察实际效果, 由单方向的供给转向多元主体的共同参与, 才有可能使供给与需求更好地契合, 实现民生工作与社会治理工作中的“以人为本”。

【关键词】公共文化服务; 供给; 需求; 以人为本; 社会治理

【中图分类号】D630 【文献标识码】A 【文章编号】1008-9314(2018)05-0150-08

党的十九大报告指出, 我国社会生产力水平总体上显著提高, 社会生产能力在很多方面进入世界前列, 更加突出的问题是发展不平衡不充分, 这已经成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素。作为民生工作和社会治理工作的主要内容, 城镇公共文化服务体系建设也表现出了这样的矛盾: 虽然取得了伟大成就, 覆盖全社会的公共文化设施体系初步建成, 公共文化服务水平明显提高, 法规政策建设也取得了突破性进展; 然而也暴露了明显的不足: 城镇公共文化工程与群众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; 文化服务供给与群众需求不匹配, 二者之间存在着较大的鸿沟与张力。

那么, 如何改变供给与需求存在偏差的现状, 提升城镇公共文化服务质量, 使其更好地满足人民群众的文化生活需求, 从而提升国家在文化领域的基层社会治理能力? 这是我国城镇公共文化服务体系建设过

程中亟待解决的问题, 也是影响我国各项社会事业与公共项目成败的共性问题, 更是关系到如何改善社会治理方式、再造基层社会的根本性问题。本文基于在北京、昆明、无锡、东莞、榆林等地的问卷调查所获数据和实地研究资料, 试图回答上述问题^①。

一、从“外部观看”转向文化共享式的移情理解

(一) 公共文化供给的“一厢情愿”

自本世纪初, 我国开始通过文化部门进行大规模的城镇公共文化建设, 并逐步从基础设施与设备提供, 转向服务体系建设, 成为集行政工作、意识形态

^① 本文受到高丙中教授主持的“城镇公共文化服务体系研究”课题的大力支持, 特此致谢。

【收稿日期】2018-09-10

【基金项目】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)

【作者简介】王迪, 北京大学社会学系副教授。

工作、文化工作和基层社会工作于一体的复杂工程。然而长期以来,城镇公共文化领域的政策推行和服务供给,主要表现出三点特征。

一是强烈预设了文化需求的“内生性”与必然性:基于我国整体经济发展速度较快、人民整体生活水平达到一定高度的前提,公共文化项目的供给端预设了城镇居民群体中普遍存在着内生的、自发的文化需求。二是“广义化”:将公共文化建设的內容界定为“各种公益性文化机构和服务的总和”,是一种广义的、普惠的、集体性的、延续的甚至是终身的文化形式,并与国家话语和价值理念高度契合。三是“标准化”:公共文化服务体系的建设主要以自上而下的、国家发展规划的基础工程的形态出现,通过推动“文化项目”、打造“文化工程”、创建“文化社区”的方式,在不同类型、不同发展水平、不同居民结构的城镇社区中普遍开展。而此类基于“外部观看”和“主观赋予”之上的服务供给,与城镇居民的实际需求存在一定的脱节现象。

(二) 公共文化需求的实际表现

第一,与文化需求的强烈“预设性”相反,相当一部分城镇居民的公共文化需求较低,关注点尚停留在更加基本的层次上。调查发现,从百姓日常生活的角度来观察,生活环境、社区安全、空气污染、垃圾处理、停车位等问题是他们衡量自身生活质量的更重要的内容;特别是在很多迫于生计压力、急于提升基本生活品质、满足日常刚性需求的城镇居民看来,文化生活方面的考量仍然是生活中相对奢侈的面向。从这个意义上讲,“在物质需求得到较大程度满足的基础上,必然会产生文化需求”,显然是有人群限定条件的命题,并不是自然而然的定论。

第二,对于“文化”的界定方式,在国家层面的文化资源赋予者与日常世界中的实践者之间,有着“集体性”与“个体化”的差异,也有着“广义化”与“狭义化”的区别。“公共文化”的定义从政府工作的角度来说,就是公共财政支持的文化事业,针对着集合层面的受众群体和泛化意义上的文化领域。而在很多城镇居民看来,有限的“文化”需求则是个体化意义上的。比如较大比例的居民认为,“收看电视节目”、“使用网络获取信息”是文化生活的最主要形式,这二者分别有64.9%和47.0%的被调查者选择。这类活

动所收看或浏览的虽是公共传播的信息资讯,但其参与形式却是个体化、非组织化的。同时,民众眼中的文化生活又常常是狭义的,即更多地指涉子女教育、读书看报这样确切的领域,或者将文化活动的化约为文艺活动、琴棋书画这样具体的项目,尚不涉及参与公共文化、享受文化资源层面。可以说,与外在的、文化资源赋予者的界定方式不同,内生于城镇居民群体之中的文化需求,往往是狭义地专指某个具体领域或项目的、以个体化的方式为参与途径的,并且是阶段性的、伴随着青少年初始社会化阶段的结束而终止的。

第三,城镇居民群体对文化设施与文化活动的实际需求,与自上而下、一厢情愿的供给有较大的差异。近年来,借助各城市街道办事处及下辖社区的路径,通过创建、评比等一系列过程,规模不同、设施各异的社区活动中心在北京等地的城市社区修建起来,同时,各社区普遍在名义上设有单独的、或依托于社区活动中心的阅览室或图书资料馆,但这类文化设施的供给并没有带动预期中的文化活动,与大多数城镇居民的需求也并不匹配。调查显示,各社区均配备的活动中心,只有18.8%的受访居民经常光顾,且基本是退休人员或少年儿童,中青年群体对社区活动中心的使用率则极低。社区图书室的境遇也大抵如此。

(三) 树立换位意识,深入理解群众的内生性需求

从上述方面来看,我国当前的城镇公共文化服务的供给视角,在一定范围内存在用“外部臆想”取代“主体需求”的风险,即不了解文化需求是否真实存在、不掌握群众对于“文化”的界定、不清楚已有的需求对应着何种设施和载体。实际上,公共文化服务体系的硬件设施建设、管理与服务建设不应当局限于政府自上而下的建设思路,也未必要依托“大而全”的建设目标,而应该强调一种“移情”式的内部理解,设身处地、将心比心地研判各类人群所处的实际状况和基本的生活方式,真正迎合公共文化消费者(使用者)的需求及文化体验——这就需要以实证研究的方式,参与了解城镇居民日常生活的真实样态,更为恰切地把握其内生的文化诉求。

特别要指出的是,在满足城镇居民文化需求时,供给者总会面临众口难调的困境,这就涉及到在供给与需求之间的精准对接问题,需要确切地找到某类群体的文化偏好,形成更有针对性的内部理解,而非泛

泛地讨论“广大人民群众”的需求如何。

二、由整体化思维转向族群细分的视角

(一) 公共文化建设的整体化思维

我国大力推进文化事业建设的几十年来,在缩小城乡之间、区域之间、各社会群体之间的差距方面做出了不懈的努力;然而时至今日,对公共文化建设的“整体化”理解却成为了阻碍服务水平提升、制约治理模式创新的一股力量。

在政策层面,在十八届六中全会之后,公共文化服务体系发展中的均等化、标准化特征日益凸显;尽管国务院《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》中明确提出,基本公共服务均等化“不是简单的平均化”,但在一些部门、局部地区的规划内容中仍然存在着严重的GDP思维,将整体数据作为发展指标,有极强的“全国一盘棋、政策一刀切”的意味。

在研究层面,学界也有众多学者将均等性、普惠性、标准化作为公共文化服务的重要目标;^{[1][2]}而往往被忽略的是,公共文化服务的“均等”应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,而非整体范畴上的绝对相等和简单平均,更非不论地区实际情况和人群具体特征,提供千篇一律的文化服务。

(二) 公共文化需求的群体多样性

第一,群体社会属性不同,对公共文化形式的偏好和参与意愿会有明显的差别。通过数据比较可以发现一些非常显著的差异:比如男性偏爱体育类(56.5%)、兴趣类(37.5%)的文化活动,女性参与体育类(38.7%)和兴趣类(32.5%)活动的比例则远远低于男性,而更偏好文娱类活动(比例为53.6%,男性为29.2%)。又如少数民族居民有更强的参与群体活动的诉求,且偏爱文体活动;汉族居民参与传统类、知识类和兴趣类活动相对较多。再比如,受教育程度越高、收入越高,在运动、阅读、公益等活动中的参与意愿越高;特别是随着受教育程度的提升,城镇居民对公共文化活动在强身健体、精神享受、学习知识、兴趣爱好、朋友聚会、教育子女等方面的功能需求普遍增加,而选择在公共文化活动场所“打发时间”的比例则呈现出下降的趋势。可以说,性别、民族、文化水平、收入状况

等变量在很大程度上形塑了不同人群的文化偏好、以及对文化场所的期待内容。

第二,需要考虑“时间”的因素(即个体生命历程和家庭生命周期)对公共文化需求的影响。比如,调查数据显示,随着年龄增长,城镇居民去公共文化场所的目的中“学习技术知识”方面的需求在下降,“强身健体”的需求则逐渐增加(直至70岁之后才渐趋滑落);而在特定阶段中(19岁—50岁),教育子女(或孙子女)的需求变得异常显著。又如,在对不同种类的文化组织的选择方面,老年人集中于文娱类组织,中青年人在体育类和兴趣类组织中分布较多,传统类和知识类组织则由“一老一小”(老年人和青少年)占据。另外,在未婚的城镇居民中,出于学习和满足个人兴趣的目的去公共文化场所者居多;而已婚居民中,则有更多的功能性考虑(强健身体、教育子女),特别是家中有未成年子女的,孩子越小,对公共文化场所教育方面功能的需求就越大。上述现象所指向的重要经验是,将各年龄段等同对待的“代际同质论”不可取,而应将公共文化服务对象置于年龄序列中进行考察;单就孤立个体谈需求的“个人还原论”也并不适宜,而要将其回归至家庭成员的身份进行考察。

第三,需要考虑“区位”的因素对文化需求的影响。将调查所至的北京、昆明、无锡等城市进行比较就会发现,不同城市的人文条件基础和地方文化传统的歧异性,使得文化消费形式与公共文化需求存在着较大的地域性差异。同时,在城市内部,不同类型(老旧小区、新型商品房社区、单位社区、混合型社区、村改居社区)、不同人口结构(户籍居民为主、外来人口和户籍居民混合、外来人口占多数的“倒挂”社区)、距离城市中心区远近各异的社区,其内生的文化需求也差别极大。因此,文化生活是具有一定地方特色、区位特色的,公共文化服务体系建设也不宜“一刀切”。如果以满足人民群众的实际需要为目的,就应与地方文化传统、街区发展背景相结合,在提供“基本公共文化服务”之外,兼顾“特色公共文化服务”的满足,鼓励地方社会进行有差异的活动安排。

(三) 细分族群类型,精准把握群体的差异化特征

目前的公共文化服务体系所提供的设施场所、活动项目,缺乏丰富的选项,常基于“全民”意义上的考量来推进;而政府通过购买服务的形式委托的社

会机构或文化组织,所提供的服务也常常具有程式化、低龄化或者老龄化的缺陷,很多机构用“插花”、“手工制作”、“国学诵读”等一成不变的形式包打天下,在区、街道和社区各个层级兜售千篇一律的服务产品、包治百病的改良方案——这二者都是秉持整体化思维和标准化教条,将“广大人民群众”看作是铁板一块的整体、没有面目的原子化个体所拼凑成的“无社会属性群体”。公共文化服务体系从1.0版本向2.0版本的转变,恰恰需要破除将服务对象整体化、含混化、模糊化的思维模式,摸清不同区域的文化土壤,通过族群细分的视角,充分认识到群众文化需求的参差多态与差异化表现。

另外还需要注意的是,前文讨论的还只是在社会生活的“横剖面”上,关于不同社会群体特征的一种静态画像;当他们进入纵贯的、不断向前推移的日常生活和时间序列里,以动态的形式使用公共文化设施、享受公共文化服务时,又会与不同的场景建立起各种特殊的组合关系,其体验和需求也会有所变化。因此,从静态分析群体属性、到动态观察群体行为,是精准匹配公共文化服务供需关系的应有之义。

三、由沙盘图上的俯瞰转向流动中的生活秩序

(一) 公共文化建设的“俯瞰”视角

公共文化服务体系的“建设”不仅仅包括基础设施、活动场所、相关设备、资金投入等硬件设施体系建设,还应当包括围绕公共文化设施所设计的管理办法、服务理念、人员培养、技术支持以及政策法规等“软件”,即管理与服务体系建设,二者相辅相成,缺一不可。然而,我国公共文化服务普遍存在重视“硬件”投资、而对“软件”投入不足的缺陷,对设施的利用效率和群众性文化活动关注度不高。^[3]我们可以将这种建设理念称之为“沙盘图上的俯瞰”,其特点是:只强调静态的、某个时间节点的和谐与美好,不关注周期性过程;只审视场馆外观、广场轮廓和景观营造,甚至只观看并不出现“人”的平面图、规划图、效果图、模型图,而忽略置身其中的体验;只顾及设施配备和器材投放,不注意日常维护和使用的情况。

从流动中的生活秩序出发,从日常生活的参与

者、街头巷尾的巡游者、公共设施的使用者的角度来审视既有的公共文化服务体系,会发现表面上设计完美、亮丽光鲜的场景或许存在着严重的不便之处,造成服务设施使用率低、满足需求度低的问题。^[4]那么,哪种类型的设施供不应求?又有哪些闲置或利用率不足?在什么情况下会出现这样的问题?如何改善设施的可达性和可用性,调动人们使用和参与的积极性,提高已有资源的利用率、及其与居民需求之间的匹配度?这些问题都是既有的静态观看和“俯瞰”视角无法回答的。

(二) 公共文化生活的日常焦点

本研究在问卷设计上区分了公园、广场、旅游景点、书店等18类公共文化设施,并从城镇居民对设施的满意度与了解程度、对设施的利用频率、前往设施的交通便利程度、对设施建设的建议等方面进行问卷调查和深度访谈;同时,对几个城市的现有公共文化设施、设备、场馆等硬件的利用情况进行了持续性的参与观察,记录每天不同时段在博物馆、图书馆、社区文化活动中心等场所中出现的人群和活动类型,结合实际情况,分析文化设施利用不足(或过度)的主要原因。调查数据显示,有61.3%的人要求公共文化场所的“卫生环境好”,38.2%的人强调“治安好、安全”,34.2%的人重视场所的“知识性和趣味性”,另有33.9%看重服务是否免费、价格是否便宜。而目前公共文化设施存在的不足之处,则体现在“服务”、“时间”、“维护”这三个方面。

第一,设施修建之后缺乏服务、或服务收费过高。在受访的城镇居民中,三分之一以上(34.9%)的受访居民对于公共文化设施不满意是因为所设服务项目不够完善;认为公共文化场所的服务收费过高的人数比例将近一半(49.4%)。此类问题尤其体现在文化馆、青少年宫、社区活动中心等综合类公共文化场所,这类场馆常被简单地设计为“培训中心”,服务项目多以有偿培训班、康体健身为主,如果没有收费活动,就很难发挥出实际作用。

第二,公共文化设施的开放时间缺乏周期性保障。以我们参与观察的博物馆为例,周一到周五的参观者与周末的光顾者是非常不同的;公园、广场上从早到晚经过、停留、活动的人群也有明显差异,老人、本地上班族、年轻父母和子女、外来打工者呈现

出“你方唱罢我登场”的城市“芭蕾”。^[5]然而,许多公共文化设施由政府修建、运营或者由社区居委会、服务站管理,人员配备有限、资金支持不足,开放时间只能是非常僵化的,与大多数城镇居民的工作时间完全一致,使得他们无法在业余时间加以利用。调查中,有32.4%的城镇居民认为当地公共文化场馆的开放时间亟待合理化。比如绝大多数社区阅览室都是上班时间开放,晚上以及周末时间关闭,上班族即便想去看书也没有可能。

第三,将公共文化设施看作一次性投放的物品,而缺乏后续的维护和保养。在调查中,有28.6%的受访者认为当地的公共文化设施在维护方面需要改善。这固然在一定程度上反映出设施的使用者缺乏必要的保护意识,容易加速设施的损坏;但更重要的原因是,随着文化项目和公共服务阶段性任务的更迭、政策重心的切换、政府资金投入的转向,已建成的公共文化设施后续支持力度不足,日常维护工作未能到位。

(三) 重视“软件”供给,关注文化服务的动态化过程

服务不力、时间不便、养护不善,均表现出当前公共文化服务中“只见物不见人”、重视“硬件”而忽略“软件”的弊病。从居民在日常使用中所提出的要求来看,公共文化场所仅仅停留在“一次性供给”、硬件达标的水平显然是不够的,居民所需要的不是满足静态欣赏需求的景观,而是满足动态使用需求的空间,由此提出的要求既包括场所的环境条件,又包含场所提供文化服务的品质。只有从日常生活中变动不居的实际情况出发,结合不同时段、不同人群的使用体验和亲身感受,对公共文化场馆设施进行周期性、过程性、随身性的考察,方可破除自上而下的俯瞰视角,盘活目前利用不足的资源,增加当下供不应求的设施,使服务供给与实际需求在使用和活动的过程中相契合——这与十九大报告中提出的要在深化供给侧结构性改革过程中“优化存量资源配置,扩大优质增量供给,实现供需动态平衡”的思路是具有高度一致性的。

当然,要发现既存的供需偏差,并准确地找到优化资源配置、扩大资源供给的方向和方式,从而实现“供需动态平衡”,有赖于了解文化场馆设施的日常使用状况、掌握文化服务活动的实际成效,并由此发

展出一套对文化设施利用率、文化活动实效性进行考察的评价体系,方可及时发现问题并做出回应。

四、从审阅数字化信息转向考察实际效果

(一) 数字化考核的发展与成效

值得肯定的是,我国近些年来不断尝试对公共文化服务的社会效益进行评估,建立健全相关绩效考评机制。2006年出台的《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》提出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“分类制定建设标准和服务标准,加强绩效评估”。2015年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》中指出“以效能为导向,制定政府公共文化服务考核指标,作为考核评价领导班子和领导干部政绩的重要内容,纳入科学发展考核体系”;同时出台了《国家基本公共文化服务指导标准(2015-2020年)》,在基本服务项目、硬件设施、人员配备等方面都提出了非常具体的要求,细化为“通过直播卫星提供不少于17套广播节目”等量化指标。

这一系列政策文件的出台、考核方式的制定、指导标准的明确,为考察公共文化机构绩效、公共文化项目效果提供了重要的系统保障和科学依据,成为衡量公共文化服务现状的一把刻度尺;这些政策和标准的推广,确实在很大程度上加快了公共文化服务体系的建设、保证了基本服务的供给、也为未来的工作重点指明了方向。

(二) 数字化考核的特征与不足

从另一个角度来看,公共文化领域内的绩效评估和成果考察是嵌入在政府部门上下级的评价体系当中的,而这套评价体系又过分地依赖数字化、集约化、标准化的信息和内容,“通过文件和统计数据中简单化的近似值来看待各种活动”,^[6]上级对下级任务完成情况的考察,往往是通过将任务拆解为数字化、档案化的指标,并对这些指标进行即时性(在某个时间点上资料调取或现场观看)、间接化(依托于档案文件、工作信息、报送材料、数据呈现、台账报表、影像素材等载体)的检查来完成的,而对数字、

档案等“前台”展示性资料背后所实际发生的任务的完成过程、工作的具体成效,则缺乏必要的把握。

数字化考核的评价机制在公共文化服务的很多具体类别中都有所体现,又直接塑造了各类服务提供者努力营造“成文的、静态的、统计性的、标准化的集合事实”^[7]而忽略常态效应和长效机制的供给方式:比如社区文化建设是以全年举办活动场次数来衡量的,所凭借的考察工具就是活动人数信息、现场照片、工作总结、档案材料,而并不关注活动内容是否简单重复、活动参与主体所覆盖的社区居民是否极其有限(事实上,常集中于少数社区积极分子、老人和儿童),也并不会以较为科学的方式对活动参与者、或更广义上的社区居民进行满意度调查,更不会评估这些活动是否对社区文化建设、社区居民认同起到真切的促进作用。又如,社区图书室的检查标准为“是否建有社区文化站(室)、图书室”、“藏书量达到3000册以上、报刊杂志种类不少于50种”,而对社区图书室在检查评比之后是否继续开放、每周或每月开放时长、是否有人管理、居民的知晓率和借阅量都无法考察,更不可能确知老中青不同年龄段的居民、不同职业和生活状态的居民对于社区图书室的差异化态度和需求状况,以至于很多社区图书室只是为了迎接检查而存在,书籍报刊是临时采购或由政府配发,平日里无人管理、大门紧锁,甚至不为社区居民所知——这样的现象在调查中屡见不鲜。

(三) 完善评价体系,发展监督考核的常态化机制

现有公共文化服务评价体制主要是自上而下的政府考核,特别表现为对数字化信息的审阅;即便对文化项目和活动的第三方评估,也多数是在政府购买服务的框架中、以指标化的方式加以完成——这些量化考核看似“客观”、“科学”,却很难有效衡量公共文化服务与群众需求的匹配程度,评价结果与文化项目实际效果的脱离尤为明显。

习近平总书记在2016年2月的中央全面深化改革领导小组第二十一次会议上提出,“把是否促进经济社会发展、是否给人民群众带来实实在在的获得感,作为改革成效的评价标准”。获得感不仅仅体现在物质层面、民生领域,也体现在精神层面和政治、文化、社会生活各个方面。增进人民群众“获得感”

的提法体现了党的全心全意为人民服务的宗旨,为评价社会发展和公共文化领域里的现代化建设提供了一项重要标准。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》中也提出类似的要求“研究制定公众满意度指标,建立群众评价和反馈机制”。因此,完善目前的公共文化服务评价体系,发展更侧重实效的评价机制,既符合政策导向与文件精神,又具有解决具体问题的现实意义。应不断探索以实际需求满足和各类城镇居民满意度为导向的“自下而上”的评价方式,并将其应用到政府购买服务成果验收、社会第三方机构评估的过程中;应在既有的数字考核与评比检查之外引入与公众参与率、需求匹配度、服务满意度有关的动态监测和绩效评价机制,建立常态化的监督机制,将公共文化工作的实际效果推向更重要的位置。

五、由单方向的供给转向多元主体的共同参与

(一) 公共文化服务主体单一

我国目前公共文化服务体系建设投入巨大却依然捉襟见肘的重要原因之一,就是片面强调“公共文化服务是政府和文化领域的重要职责”,从而造成服务主体和建设模式的单一,即,依赖国家政策、仰仗政府出资、政府派人(或雇人)管理。于是,公共文化服务在极大程度上受到政策规划、工作重心、官员意志、财政投入、人员编制等方面的制约,主要表现为财政投入总量不足、缺乏长效增长机制、财政投入结构不合理、区域间差异较大、基层政府财力与事权不匹配、对民间参与支持不足、资金使用方式不科学且效率低下等^[8]特别是“增人加钱”式的传统管理模式正逐渐失去效率^[9]更无法支持前文所提及的追踪、调研、评估等种种细致工作。

相比之下,我国公共文化服务体系建设中的社会力量较为薄弱:受到文化环境、经济发展水平、社会组织发展状况和政策层面的多重影响,表现出诸多问题。在社会团体方面,我国公共文化服务组织类型较多,但发展程度参差不齐,部分社会组织结构不健全,在项目机制下资源整合困难,在互动机制下又缺乏竞争与合作的能力,对公共文化服务的作用尚不明显;^[10]还有一些社会组织受到政府意志的影响过大,

实际运行机制难以自主,成为政府治理体系的“嵌入式”辅助机构。^[11]在公民参与层面,则表现出公共文化参与意识和参与能力较弱、参与渠道不畅、人才队伍规模有限等一系列问题。^[12]因而,如何促进和提升公共文化服务体系建设中的社会组织发展和公民参与,是一道亟待破解的难题。

(二) 公共文化服务中的政府与社会组织

解决这一难题的关键在于打破“服务主体”(政府)与“服务对象”(民众)的二元对立,摒弃公共文化事业完全依靠政府单向供给的传统观念,强调以协调为核心的合作过程,注重多主体参与、相互间依赖、不限于政府的权威、推动自主性网络的形成。^[13]从而使政府、民众、社会组织(包括社会服务机构、高校与科研院所、社区内生的群众团体等)共同参与到公共文化服务的网络中来,实现政府财政与民间资源的双重支持、社会组织和普通民众的共同参与。

第一,政府的角色是持续发挥引导、指导、规划、规制的作用,提供文化发展方向,也提供基本设施、场所。在具体事务中,要避免过多干预和直接管理,转而搭建公共文化建设机制和活动平台,尽可能调动与整合来自行政、市场和社会的各方面资源,即“政府搭台,社会唱戏”。通过购买服务、项目补助等形式,着力孵化、培育、扶植各类有特色、有活力、群众参与率高、社会效益显著的公共文化组织,协助和完善组织管理,激活并发挥组织作用。在这方面,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,积累了“破除公共文化事业准入壁垒”、“转变政府大包大揽的思维定式”、“通过社会组织提供精准服务”等宝贵经验,也暴露了诸如“为了做项目而设计项目”、“跑马扬尘、浮于表面、缺乏深入的精品项目”、“政府日常工作吸纳社会组织力量”、“服务项目缺乏靶向性或对接不善”、“服务对象被排斥在项目运作之外、参与不足”等一系列问题。

第二,民间的力量和资本具有不可或缺的重要性:一方面,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似社会属性和文化背景的人群,天然、客观而灵敏地从“移情理解”、“族群细分”的视角掌握他们的诉求,基于共同的生活体验和时间安排,有机地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,及时做出更贴合实际情况的评价反馈,也调动了更多元的文化活动管理主体,形成“谁使用、谁受益、谁管理”的共治模式。另一方面,通过调动和投入民间经济资源和民间管理力量,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”,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。调查中我们所看到的民营图书馆和艺术馆、私人博物馆或收藏馆、公益剧场和戏院等场所,以及民营企业主注资运营的民间艺术团体等,都对公共文化服务形成了巨大而有效的补充,相关经验值得借鉴和推广。

(三) 突出人民中心,引导多元主体的服务型参与

公共文化服务体系的建设目标若要得以实现,仅仅依靠政府部门或者传统基层组织(如社区党委、居委会、服务站等)的力量显然是不够的。在资源和人力有限的情况下,需要突出“服务于人民需求”的重心,对各方参与主体进行调动和引导,方能推动公共文化服务体系的全面建设,促进供需双方最大限度的匹配。

各级政府部门在引入社会组织参与公共文化体系建设时应注意:一是充分考察已有的经验和问题,与相关部门和研究机构开展密切交流与合作,在项目框架形成之前进行科学调研,审慎论证服务方案的必要性、创新型、可持续性、及其与群众需求之间的关联。二是紧紧围绕增进“人民获得感”的目标,以群众满意度为标准建立社会组织遴选、准入、淘汰等机制,在社会组织招标、项目实施、结项审核的过程中,多听取相关利益群体的感受和意见,将“是否具有针对性、可行性和长效性地服务于辖区居民、能否与社区文化土壤和社区居民组织相契合”作为重要标准,来评估社会组织优劣和项目效果的成败。三是基层政府部门及其在社区中的办事平台(如社区服务站)、以及社区居民组织(如居民委员会、业主委员会等),应当注重与公众的互动交流,鼓励居民的意愿表达,倾听居民的现实需求,对居民实际意愿进行必要的了解和征询,并邀请他们参与到制度建设、制度运行的监督、公共文化设施的管理与维护等工作之中来。

现有的公共文化领域内的社会组织也应注意服务

转型的问题: 一是保持开放和学习的状态, 持续提升自身服务群众的素养和能力, 丰富和充实文化活动与业务类型的“武器库”, 切忌固步自封“吃老本”、寄望于已有的甚至是陈旧的服务模式来“一招鲜、吃遍天”。二是以当时、当地的项目受众实际情况为转移, 着眼于文化活动形式的匹配度与独特性, 采取“精准服务”的公共文化参与模式。三是把满意度测评落到实处、不能敷衍, 活动参与者、未参与活动的潜在服务对象、社区党委和居委会、街道办事处相关部门对于项目的评价(特别是不满和建议)都应予以足够的重视、细致的分析、充分的总结, 并作为未来活动的重要参考。四是要做到“授人以渔”, 将培育群众的文化生活习惯、提升居民的文化活动能力作为目标, 发挥居民的潜能, 协助内生的居民文化团体成长, 以自我服务的方式满足文化需求。

六、结 语

应该看到, 随着我国国家治理体系和治理能力现代化水平明显提高, 全社会发展活力和创新活力明显增强, 城镇公共文化服务体系建设所取得的成就有目共睹, 设施和硬件建设渐趋完善, 公共文化空间不断拓展, 公共文化服务基础逐步夯实, 文化工程和文化项目百花齐放, 文化活动内容也愈发丰富。然而在取得这一系列巨大成就的同时, 公共文化服务供给与群众需求之间的偏差也比较明显, 主要表现在对群众文化需求的层次、形式和载体理解不清, 对群众内部群体分化和结构差异认识不够, 对日常生活中的文化动态和服务短板把握不足, 对文化工程的实际效果和存在问题评价不准, 对市场资源、社会力量、民众参与的整合力度不强。究其根源, 是在公共文化服务体系建设、甚至是在更广义上的社会治理过程中, 传统的公共文化提供者(或服务者)没有充分认识到人民群众的中心地位, 在决策、服务和考核的过程中没有回归到人民群众的日常生活中来。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》中提出“必须坚持以人民为中心的发展思想”。党的十九大报告进一步将坚持以人民为中心确立为新时代中国特色社会主义基本方略, 把增进人民福祉、促进人的全面发展作为出发点和落

脚点, 强调发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。这一基本方略体现在未来的公共文化服务体系建设当中, 就是要在理念和实践层面完成双重转变: 在理念上破除一厢情愿的外部理解、混为一谈的整体思维、自上而下的俯瞰视角、数字至上的量化观念、独包独揽的家长作风, 转向多元复合共同参与的现代治理理念; 实践中设身处地、将心比心地理解和研判人民群众内生的文化需求, 特别是文化需求的群体间差异和日常性表达, 对场馆和设施的使用情况进行周期性、参与式的追踪和了解, 对文化活动与服务项目进行持续性管理和过程性控制, 对人民的满意度和获得感进行细致调研与科学评估, 并作为考量公共文化服务优劣成败的标准, 更重要的是, 激发人民群众自我服务、自我治理、自我组织的意愿, 使其真正成为公共文化服务体系建设的主体之一。

[参 考 文 献]

- [1] 张雅琪, 陈韩梅, 刘旭青, 江佳倩. 基本公共文化服务均等化研究综述 [J]. 国家图书馆学刊, 2018 (1).
- [2] 张启春, 白雪艳. 基本公共服务标准化、均等化的内在逻辑及其实现——以基本公共文化服务为例 [J]. 求索, 2018 (1).
- [3] 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).
- [4] [10] 周鸿雁, 程若霜, 郭珍. 中国公共文化服务发展报告 (2015) [A], 载于江畅, 孙伟平, 戴茂堂等. 中国文化发展报告 (2015-2016) [C], 北京: 社会科学文献出版社, 2016, 194-212.
- [5] [加] 简·雅各布斯. 美国大城市的死与生 [M]. 金衡山译. 南京: 译林出版社, 2006, 43.
- [6] [7] [美] 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]. 王晓毅译. 北京: 社会科学文献出版社, 2011, 95-98.
- [8] 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).
- [9] 傅才武, 岳楠. 公共文化服务体系建设中财政增量投入的约束条件——以县级公共图书馆为中心的考察 [J]. 中国图书馆学报, 2018 (4).
- [11] 吴斌才. 从分类控制到嵌入式治理: 项目制运作背后的社会组织治理转型 [J]. 甘肃行政学院学报, 2016 (3).
- [12] 刘文俭. 公民参与公共文化服务体系建设对策研究 [J]. 行政论坛, 2010 (3).
- [13] 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 葛 卫

The logical approach to the pilot of social policy under the “Streamlining Administration , Delegating More Powers , Improving Regulation and Optimizing Services” engine

—Taking the Minimum Living Security Policy as an Example
Ding Zhangchun & Chen Yue

Abstract: Over the past 40 years of reform and opening up , China’s reform achievements have attracted worldwide attention. In the process of reform , we gradually explored and explored a set of policy pilot models , summed up and summarized the evolutionary logic of its policy pilots , which can be used as a reference for decision – making departments. In the first 30 years of reform and opening up , the groping mode we used was more obvious. After entering the 21st century , the use of the “correction” (verification) model and the promotion mode gradually increased. The fundamentals are in line with the development law of Marxist epistemology. Based on the path model of the three social policy pilots , this paper analyzes the influencing factors of the social policy pilots , and further takes China’s minimum living security policy as an example to propose a social policy pilot under the background of “distribution management” reform. Advance logic and approach , in order to provide rationalization proposals for the government’s policy reform.

Key Words: “Streamlining Administration , Delegating More Powers , Improving Regulation and Optimizing Services” , Social Policy Pilot , Minimum Living Security Policy , Logic Route

Targeted Poverty Alleviation: The Deep Change on the Way of Poverty Reduction Governance

Wu Hua & Han Haijun

Abstract: China’s history of development was followed by a history of reform featuring the fight against poverty and the pursuit of common prosperity. During the historical process of providing of enough food and clothing as well as the building up a moderately prosperous society , China has changed its poverty reduction governance systems , mechanisms and patterns along with the time. Especially , the creation of targeted poverty alleviation policy has fundamentally altered the pattern of poverty reduction governance and made decisive progress in poverty alleviation. To end up extremely poverty and build a moderately prosperous society in all respects , China’s Party should play an important role in leading , organizing and promoting poverty reduction governance. It is also crucial to motivate the poor people to change their live actively and positively. The government should continuously tap the impetus , vital-

ity and potential of reform contained in poverty – stricken areas , keep pace with the times to deepen reform and innovation in poverty alleviation , and constantly release dividends of poverty reduction governance reform.

Key Words: Targeted Poverty Alleviation , Poverty Reduction Governance , Deep Transformation , Reform and Innovation

Persisting the People – Centered Position: Five Turnings in Urban Public Cultural Services

Wang Di

Abstract: The construction of the urban public cultural service system needs to complete the necessary changes in five dimensions: from the “external view” to the cultural shared empathy understanding , from the perspective of integrated thinking to group subdivision perspectives , from the perspective on the map to the order of daily life , from reviewing digital information to investigating actual results , from unilateral supply to multi – agent participation , it is possible to reach a better match between supply and demand , in order to achieve “people – oriented” in people’s livelihood work and social governance.

Key Words: Public Cultural Services , Provision , Need , People – Centered , Social Governance

The Development Ecology of Internet Commonweal and Its Governance

Liu Xiuxiu

Abstract: As an emerging form of public welfare , Internet commonweal is an important part of the “Internet + ” national strategy. Internet commonweal has developed rapidly with the advancement of technology , it also presents an unbalanced development ecology: first , the development of non – profit organizations occupying different positions in the network society is uneven; second , the irregular operation of internet commonweal is frequent , as a result , the effect of internet commonweal is mixed. This kind of ecological situation is closely related to the decentralization and aggregation of commonweal actors , the validity and limits of technology use , and the idea and operation of institution construction. As the technical support in commonweal field becomes more intelligent , the structure of non – profit organizations is increasingly diverse , it is urgent for more innovative governance ideas. Creating a clear cyberspace , producing positive internet logic , promoting commonweal actors to share technology dividends , and accelerating the pace of institutional construction in the form of multi – participation will be helpful to promote the healthy ecology of internet commonweal.

Key Words: Internet Commonweal , Development E-