

均等与效能： 社区公共文化服务 供给模式研究

李锋 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

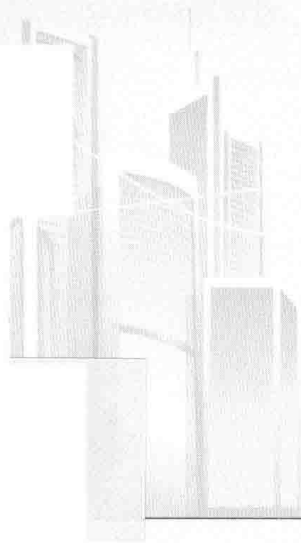
武汉大学出版社

重庆市教育委员会人文社会科学研究项目（16SKJD06）成果

本书获重庆市“三特专业计划”（行政管理）、“特色学科专业群”（舆情传播与风险管理）和中央财政支持地方高校发展专项资金项目资助

均等与效能： 社区公共文化服务 供给模式研究

李锋 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

均等与效能:社区公共文化服务供给模式研究/李锋著. —武汉:武汉大学出版社,2017.3

ISBN 978-7-307-12855-2

I. 均… II. 李… III. 社区文化—文化工作—研究—中国
IV. G127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 039894 号

责任编辑:陈 红 责任校对:汪欣怡 版式设计:马 佳

出版发行: **武汉大学出版社** (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 北京虎彩文化传播有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 13.25 字数: 184 千字 插页: 1

版次: 2017 年 3 月第 1 版 2017 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-12855-2 定价: 35.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

前 言

本书为“公共文化与公共服务协同创新中心”系列研究成果之一。2015年，重庆市沙坪坝区入选首批国家级基本公共文化服务标准化试点地区。为了推动以公共文化服务和管理创新为重点的试点建设，该区与西南政法大学联合成立“公共文化与公共服务协同创新中心”，利用府校合作的优势开展了公共文化服务系列研究。

社区作为居民生活的基本单元，是居民最稳定的活动空间，社区公共文化服务是公共文化体系建设的“最后一公里”，完善社区公共文化服务供给模式有助于补齐基层公共文化服务这块短板，切实满足社区居民的精神需要和文化需求。近些年，公共文化研究逐渐成为理论界的热点之一，且当前的研究多聚焦于基本公共文化服务均等化，强调以标准化为主要途径的均等化之于社会公正的意义。然而，公平与效率是一组互相辩证的永恒命题，“均等”与“效能”是社区公共文化服务供给面对的两个基本问题：“均等”要求满足社区居民基本文化需求，保障居民基本文化权利，实现文化发展成果共享；“效能”则要求关注社区公共文化服务供给的实际效果，既要达成公共文化服务政策的期望目标，又要注重投入和产出的关系，在资源约束的条件下做到成本收益最大化。如果不关注社区公共文化服务供给的效能问题，均等化就可能陷入“没有发展的增长”的“内卷化”困境。

把均等与效能作为本研究两个基本视角，不仅在于这两种价值各自的重要性，而且在于两者间相互支撑而又制约的关系。就相容性而

言,社区公共文化服务供给同时包含了均等化和提高效能两种追求,即必须在提高效能的前提下实现服务的均等化,同时提高服务效能也必须以均等化为目标。理论上,均等与效能是两种相互支撑的价值,均等作为目标价值为社区公共文化服务供给提供了方向,要求政府在此轨道上“做正确的事情”,从而保证了效能价值中“效果”的维度。同时,只有提高了效能的社区公共文化服务供给均等化,才能最大程度上为公众所接受,并可以保证政府的持续供给能力,真正实现均等化中蕴含的共享和公正追求。然而,虽然实现均等化与提高效能具有价值目标的一致性,但是在社区公共服务供给实践中协调二者间的关系并非易事,这一难题也构成了本研究要重点解决的问题。

本研究主要探索实现社区基本公共文化服务供给均等化,提高社区公共文化服务供给效能,构建现代社区公共文化服务体系的有效途径。当前我国社区公共文化服务领域面临的主要问题仍然是文化需求快速增长与服务供给不足的矛盾,这种矛盾的产生既是因为供给能力不足造成的总量短缺,也是因为供给结构性失衡扩大的资源分布不均,又是因为供给过程效能低下造成的资源消耗。因此,做好社区公共文化服务的供给侧改革,提高供给体系的质量和效率,是解决该领域面临的主要矛盾的重要抓手。本书虽然对于“模式”的研究,但并不会设计一个“万能公式”式的通用模式,并以此作为社区公共文化服务供给的普适模型。笔者更倾向于把社区公共文化服务供给作为一种体系或流程,以均等化和效能提升为基本视角,探讨供给链上各环节的功能、现状及改进途径。

实际上,由于地缘位置、社会分层、空间再造、治理分化等原因,城乡社区间都具有极强的差异化和多样化的特点,这种分化也可以解释为什么同样的文化政策在不同社区会有不同的实践后果,因此,设想用一个通用的模式把复杂多样的社区文化框于其中的努力是一种奢望。也正是基于此种考虑,本研究把重点放在了供给环节的影响因素和改进途径上,从构建社区公共文化服务供给的价值体系出发,提出改进服务供

给的基本原则，分析供给的主体、内容、形式、载体等存在的问题及其解决路径，给出优化管理体制和运行机制一般性建议，以期对不同类型的社区公共文化服务供给具有启示意义。

目 录

第一章 导论	1
第一节 文化的认同与认同的文化：社区共同生活中公共文化的生成	1
一、社区公共文化：一个多维度的概念	1
二、自然演进：社区公共文化的自我生成	7
三、理性构建：社区公共文化的引导与重塑	9
第二节 社区公共文化服务：含义、角色与任务	10
一、历史与现实：中国语境下的社区公共文化服务	11
二、“乐园”、“阵地”与“纽带”：社区公共文化服务的三重角色	16
三、遗失与重塑：共同体精神家园的变迁与社区公共文化的重建	22
第三节 均等与效能：社区公共文化服务供给研究的两个基本视角	27
一、均等与效能：社区公共文化服务的价值追求与现实问题	27
二、思路与框架：社区公共文化服务供给模式的构建	32
第二章 张力与平衡：社区公共文化服务供给价值体系的构建与调适	37
第一节 公正与稳定视阈下的社区公共文化服务均等化	37

一、平等与补偿：均等化与“作为公平的正义”	38
二、共享发展：均等化与现实社会秩序构建	42
三、统一与差别：社区公共文化服务领域均等化的再解释	48
第二节 效率与回应：社区公共文化服务供给效能的价值 维度	54
一、公共服务中的管理主义及其效率取向	54
二、公共行政的精神及对功利主义的反思	58
第三节 标准化：沟通均等与效能的尝试和努力	62
一、公共文化服务中的标准与标准化	63
二、标准化与基本公共文化服务均等化	64
三、规范、清晰与社区公共文化服务供给效率	66
四、社区公共文化服务领域标准化的界限	68
 第三章 供给符合需求：社区公共文化服务供给原则的定位与 实现	71
第一节 “内卷化”：社区公共文化服务供给的现实困境	71
一、“内卷化”：观察社区公共文化服务供给的一个理论 视角	72
二、供给低效：社区公共文化服务供给的“内卷化”	74
三、没有发展的增长：社区公共文化服务供给“内卷化”的 危险	79
第二节 供需偏离：社区公共文化服务供给“内卷化”解析	80
一、“理性选择”的效用函数倾斜了最佳供给规模	80
二、“单向主导”的供给机制错置了居民实际需求	82
三、“顶层设计”的供给模式脱离了地方性经验	84
四、“主体缺失”的供给决策忽视了居民集体偏好	86
第三节 多元整合：优化社区公共文化服务供给的现实路径	87
一、健全居民表达集体偏好的公共选择机制	87

二、完善项目链上多主体的统筹协调机制	89
三、构建居民体验主导的多维评估机制	90

第四章 主导与多元：社区公共文化服务供给主体的拓展与

整合	92
第一节 社区公共文化服务供给的政府责任与效能提升	92
一、主导与保障：社区公共文化服务供给的政府责任	93
二、从单一到多元：政府公共文化供给主体地位的变迁	100
三、失灵抑或高效：社区公共文化服务中政府的再认识	106
第二节 社区公共文化服务供给的市场优势与风险	113
一、可能性与实践：市场作为公共文化服务供给主体的 兴起	113
二、方式与手段：市场参与社区公共文化服务供给的实现 途径	118
三、道德冒险：市场作为社区公共文化服务供给主体的 缺陷	123
第三节 社会组织参与社区公共文化供给的趋势与困境	127
一、双重失灵下社会组织的供给优势	127
二、社区公共文化服务供给中的社会组织	130
三、社会组织参与社区公共文化服务供给的志愿失灵	133
第四节 公共文化自主供给框架中社区组织的角色与整合	136
一、从单调到丰富：街居制演变中居委会文化发展职能的 拓展	136
二、从“街坊大妈”到“窗口官僚”：居委会角色冲突中公共 文化服务的困境	140
三、从分散到整合：居委会对群众文化队伍的动员与领导	146

第五章 规模与优化：社区公共文化服务设施的规划与设置·····	149
第一节 划分与构建：公共空间生产与社区公共文化生活·····	149
一、从室内到街头：公共文化空间的开放性维度及其扩展·····	150
二、空间中的畛域：正式公共文化空间的“官僚化”及其影响·····	153
三、多维与共治：社区公共文化空间的管理与完善·····	156
第二节 规模最大化：均等与标准名义下的“大跃进”·····	159
一、规模最大化：社区公共文化服务设施供给的结构性失衡·····	159
二、设施闲置：社区公共文化服务设施供给的效能困境·····	162
三、盘活存量：社区公共文化服务设施供给的现实任务·····	165
第三节 供给侧改革：以社区服务站为例的公共文化服务设施设置·····	168
一、明确责任主体：社区公共文化服务设施高效运行的前提·····	169
二、选址和布局：社区服务站效能水平提高的关键因素·····	171
三、功能选择：社区居民公共需求满足的有效途径·····	173
第六章 理顺与创新：社区公共文化服务供给机制的改革与优化·····	176
第一节 社区公共文化服务多元供给机制的再造与优化·····	176
一、多主体共同参与合作供给机制的构建·····	177
二、社区公共文化资源内生机制的完善·····	180
第二节 社区公共文化服务均等化与转移支付的财政保障机制改革·····	185
一、财政体制与基本公共文化服务均等化·····	186
二、转移支付体系与社区公共文化服务供给·····	188
三、社区公共文化服务供给财政保障机制改革的基本路径·····	192
参考文献·····	195

第一章 导 论

社区公共文化服务供给是构建现代公共文化服务体系的重要环节，公平高效的供给模式既可以满足社区居民日益提高的公共文化需求，又可以引导构建起与主流文化和意识形态相容的社区文化体系。当前，以“均等化”和“标准化”为理念的社区公共文化服务建设体现了政府文化治理观念的提升，但如何在该价值理念下提升社区公共文化服务的供给效率仍是当前必须面对和解决的问题。

第一节 文化的认同与认同的文化：社区 共同生活中公共文化的生成

社区公共文化是一个多维度的概念，其形成不仅是自然演进的过程，也是理性构建的过程，因此，社区公共文化服务的任务不仅在于满足社区居民的文化需求，同时也要在引导和重塑社区文化的过程中完成主流价值和意识形态的传递。

一、社区公共文化：一个多维度的概念

社区公共文化作为一种区域亚文化类型是一个多维度的概念，其丰富性与多义性既来自于文化概念的复杂含义，又源于理论界定与实践管

理的含混与模糊。当前的理论界和实务界多把社区公共文化等同于社区文化,但实际上由于公共文化具有相对独立的指向和含义,因此,只有将社区公共文化置于公共性和地方性的双重视角下,才能对其含义做出合理的解释和界定。

(一)社区文化:宏观与微观的视角

社区公共文化作为一种区域的亚文化类型,其丰富性与多义性首先来自于文化的复杂含义。文化是一个高度抽象的概念,关于文化的解释众说纷纭。为文化最早下定义的泰勒已经意识到文化是一个复杂的综合体,他在《原始文化》一书中就认为,文化包括知识、信仰、艺术、伦理道德、法律、风俗,也包括社会成员通过学习而获得的任何其他能力和习惯。^①虽然泰勒对文化的界定已经相当宽泛,但仍基本将其限定在精神信仰、知识能力和行为习惯层面,然而后来的文化研究依然不断地扩展这一概念的内涵和外延。英国人类学家马林诺夫斯基从功能主义角度出发,把文化分为经济、教育、政治、法律秩序、知识、巫术、宗教、艺术娱乐八个方面,并强调了与精神文化相对应的物质文化。在我国广义文化说中,文化的含义甚至被扩展为“人类创造的一切物质产品和精神产品的总和”,社区文化在广义上则被定义为“社区居民在特定的区域内,经过长期实践而创造出来的物质文化和精神文化的总和”。^②这种广义的界定使社区文化的内涵与外延都显得过于庞杂、包罗万象,难以在现实管理实践中进行具体操作。

社区文化概念在我国社会管理领域曾长期消失,其复兴与20世纪90年代以来的社区建设进程相伴随。尤其是20世纪90年代末期以来,随着人民群众物质生活水平的普遍改善,社区居民的精神文化需求也越

① 泰勒:《原始文化:神话、哲学、宗教、语言、艺术和习俗发展之研究》,连树声译,广西师范大学出版社2005年版,第1页。

② 巫志南主编:《社区公共文化服务》,北京师范大学出版社2012年版,第1页。

来越突出。2000年民政部印发《关于在全国推进城市社区建设的意见》，把“繁荣社区文化”作为促进城市社区建设六大工作之一。2009年民政部印发《关于进一步推进和谐社区建设工作的意见》，把“进一步繁荣以增强社区凝聚力为宗旨的城乡社区文化”，作为推进和谐社区建设工作的一项主要任务。可见，社区文化首先在政治实践层面回归到人们的视野中，并逐渐成为实务部门和学术界关注的热点问题。在社区建设的语境下，广义的社区文化概念显然过于宽泛而缺乏操作性，因此，狭义且具有可操作性的概念被广泛采用。狭义的社区文化概念一般从精神产品层面进行诠释，典型的界定是“社区文化是社区成员精神活动成员精神活动、生活方式和行为规范的总和。包括社区居的思维方式、价值观念、精神状态、风俗习惯、公共道德等思想形态，以及学习、交往、娱乐、健身、休闲、审美等日常活动”。^①

一般认为狭义的社区文化包含以下几方面内容：一是社区居民的日常业余休闲文化。这类文化主要表现为文艺、健身、棋牌等文体休闲活动。随着社区居民物质生活水平提高，此类文化需求也在日益增长。二是民俗文化。即社区居民共同创造、共同享有和共同传承的风俗生活习惯，主要表现为饮食服饰、庆典礼仪、节日传统等。民俗文化曾在社区文化中最具特色、表现最为明显，但当前却面临着被现代化的同一性消解的危险。三是共同的行为准则和道德规范。即社区居民在共同生产生活中形成的稳定的心理结构、价值标准、内心情感、处世方式、伦理原则等，通常外显为特定的乡约民俗和行为规范，对于调整区域内的人际关系和行动模式发挥着实际作用。四是精神文明。特指与主流意识形态相容的公民道德教育，是政府主导供给社区公共文化的主要内容。当前，从狭义层面界定社区文化已经在政学两界形成共识，成为社区文化建设的主流观点。

^① 白志刚：《社区文化与教育》，中国劳动社会保障出版社2001年版，第10页。

(二)公共性：社区公共文化的进一步阐释

当前的许多研究并没有明确区分社区文化与社区公共文化，但从公共性视角来看，社区公共文化实际上具有相对独立的指向和含义。虽然我们并无法在形式上将两者完全分开，但就意义指向和价值承载而言，社区公共文化的独特性显然在于“公共性”，这种公共性指向起码包含以下几个层面的含义：

第一，超越私域的公域文化，为社区全体居民共享。“公共”一词本来就有与“私人”相对应的含义，其词源“pubes”或“maturity”在希腊语中的意思表示一个人在身体上、情感上或智力上已经成熟，他有能力从只关心自我的利益发展到超越自我去理解他人的利益，也只有这样的人才能够理解自我与他人之间的关系，超越私人利益且关心共同体的生活。^①从这个层面上讲，社区公共文化就是“公有的”、“共同的”、“公众的”的文化，为社区居民所共享而不为私人所独占。这种公共性至少可以表现为以下几个方面：一是权利均等。每个人都平等地拥有不受性别、种族、身份、阶层、经济收入等因素影响地享受文化资源的机会和权利。二是参与广泛。社区公共文化具有大众文化的色彩，其文化活动为多数居民可以参与，行为规范也在大众中形成并为大众所遵守。三是资源共享。一方面社区公共文化具有非排他性，身处社区中的任何居民都可以从其正外部性中获益；另一方面社区公共文化资源平等地向所有社区成员开放，每一位居民都可以利用此文化资源满足自身文化需求。

第二，借助公共空间生成，并于公共空间中展现。空间不是一种纯粹的形式，而是具有功能性的存在，是“社会关系和某种关系生产和再生产的场所”，包括娱乐的、教育的、日常的等。^②在哈贝马斯的公共

^① 乔治·弗雷德里克森：《公共行政的精神》，张成福等译，中国人民大学出版社2003年版，第18页。

^② 亨利·勒菲弗：《空间与政治（第二版）》，李春译，上海人民出版社2008年版，第33页。

性理论中，虽然公共空间是一个复杂的哲学概念，但仍可以作为公共领域的载体和外在表现形式，如街头、酒馆、咖啡厅等物理意义上的场所和领域。即是说，公共空间既是一种物理性的存在，又是一种功能性的社会存在，公共文化是两种存在交互性的结果。一方面，在物理的公共空间中，人们可以交换意见、形成习惯、建立规则、习得知识、完成教化，社区的公共性文化在这里形成并生长；另一方面，在公共权力与私人生活之间的抽象公共空间中，文化在社会关系的互相影响中自为地生成，展现出不同于私域空间的独特性文化特征。

第三，形成公共精神，改善公共生活。如前所述，“公共”意味着有理性能力的社会成员，超越私人利益且关心公共利益。在古希腊的城邦政治中，人们设立通行的标准和规则，并且支持、宣传和实施这些标准，在共同体的生活中培育公共理性、公共道德和公共精神。实际上，社区成员对于个人生活和自我利益的超越必须通过公共生活完成，而这一切都有赖于公共文化中所蕴含的平等参与、协作精神、互助意识和道德约束等精神发挥作用。因此，相对于一般的社区文化而言，社区公共文化的核心精神和基本气质是培育公共理性、提升公共精神。

（三）地方性知识：社区公共文化的区域性表现

社区公共文化是对公共文化研究的延伸和拓展，但理论界对于其在公共文化体系中的独特性的研究依然不够成熟。地域性显然是社区公共文化最显著的特征，但这并不等于这种文化是整体文化依据地域的机械分割，相反，相对于其他区域文化的差别化和个性化才是社区公共文化的最大特征，这些个性和差别与整体文化的普适性追求构成了社区公共文化的复合性，这种复合性也构成了现实社区公共文化管理的最大挑战：公共性要求普适的内容、统一的标准、一致的价值和社会的共识，可这一切在形态各异、个性多元的社区中都面临着重新调适的困境。

从调适社区公共文化的普适性与差异性出发，我们可以把社区公共文化理解为包含四个层次的文化复合体：第一个层次为延伸到整体社会

领域的主流意识形态和价值观念,其以“精神文明建设”的形式在全社会传播开来,把国家倡导的政治观念、指导思想、核心价值、道德规范传递到社区,引导社区居民完成政治化和社会化。第二个层次为一般性居民大众文化,主要包括文体、休闲和娱乐等活动。这类活动虽然有一定的地方差别和区域特色,但总体来说有统一的内容、形式和规则,可以在各个社区中普遍开展和推广。第三个层面为功能性特色文化符号。与前两个层面的文化发挥着普遍社会功能不同,该层面的文化体符号只有在特定区域才能被理解并发挥功能,如区域内独有的神话传说、象征符号和习俗仪式等。如格尔茨所描写的巴厘岛的“斗鸡游戏”那样,它是一个自成意义的世界。离开这个“自成的世界”我们无法理解这个社区,同样,离开了这个社区我们也无法理解这些文化符号。^① 第四个层面为社区非正式权力文化网络。该层次为上一层次的延伸和深化。正如解构主义与后现代主义所分析,文化与权力密切相关,地方性特色文化中孕育着特定的价值判断、伦理规范和行动逻辑,构成了社区中实际影响权力运行和资源配置的文化权力网络。这种权力网络既可能与国家正式权力相容,也可能会消解国家正式权力的影响。社区公共文化复合体的四层次结构如图 1-1 所示。

划分社区公共文化结构四个层次的标准是“地方性知识”和“公共性”的显性化程度,越是接近下一个层次地方性知识的显性化程度越高,影响也越大,而整体文化中的统一性和公共性则与之相反。对于社区公共文化的观察和理解是一个自下而上的反向过程,即只有把地方性知识注入统一的公共性中,才能构建起真正意义的社区公共文化。正如格尔茨所说:“文化的符号学方法的全部要旨,在于帮助我们接近我们的对象生活在其中的概念世界,从而使我们与他们(在某种扩展的意义

^① 格尔茨通过对巴厘岛斗鸡游戏中的文化符号分析,揭示了游戏在巴厘岛人世界中发挥的社会功能,发现他们的基本气质和社会特征。参见克利福德·格尔茨:《深层游戏:关于巴厘岛斗鸡的记述》,载《文化的解释》,韩莉译,译林出版社 2014 年版。

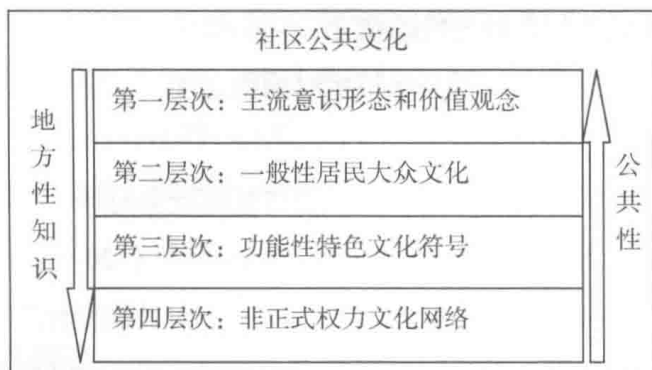


图 1-1 社区公共文化的结构

上)交谈。”^①只有进入地方性知识中，才能对千差万别的社区做出准确解释，也才能观察到社区公共文化的相对独特性，制定出精准的社区公共文化服务供给政策。

二、自然演进：社区公共文化的自我生成

社区公共文化形成于社区居民的共同生活中，同时受到区域外文化的强化、重塑和解构，因此，它既是自生又是外塑的产物，既是自然演进又是理性构建的结果。从内生的角度看，社区公共文化是社区居民共同生活自然演进的产物，自人类群居生活而始，群体性文化便开始产生并自然地演进。当人们在某一特定区域中群居时，就必然会在共同的生产和生活中产生各种联系与互动，并在此基础上形成共同的语言、社会心理、价值观念、风俗习惯和规范制度等。虽然有研究认为，地方性法律等制度规则是类似于社会心理学、外空生物学(exo-biology)或科学史之类“在各自领域内的一种专业化的、半独立的次领域的发展”，但格

^① 克利福德·格尔茨：《深描说：迈向文化的解释理论》，载《文化的解释》，韩莉译，译林出版社2014年版，第32页。