

【社会现象与社会问题研究】

优化社区公共文化服务供给结构的理念转向与实践模式*

金栋昌 刘吉发

摘要:提升社区公共文化服务效能是实现公共文化服务重心下移、共建共享的关键。供给结构决定供给效能。社区公共文化服务“漏斗型”供给结构及其引发的诸多问题(如碎片化供给与多头管理“常态化”、供给导向与群众需求错位、供给过剩与供给不足并存),已成为制约资源统筹和有效供给的主要因素。促进社区公共文化服务供给侧改革,构建更有效的公共文化服务体系,应以优化供给结构为突破点,以推进基层公共文化服务供给现代化为导向,树立资源统筹和流程再造并举的供给理念。在实践层面,以上海模式为代表的横向整合模式、以总分馆制为代表的纵向整合模式,为优化社区公共文化服务供给结构和提升基层公共文化服务效能提供了有益参照。

关键词:社区公共文化服务;供给结构;资源统筹;流程再造

中图分类号:G123

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)07-0076-07

一、引言

社区处在公共文化服务输入的最后“节点”,向上承载着街道层面以及文化局层面规定的公共文化服务的基本任务,向下直接面向社区居民的基本文化需求。^①提升基层公共文化服务效能,必须重视社区公共文化服务的资源配置效率与供给效能。供给结构决定供给机制与效率。在建设政府主导的现代公共文化服务体系过程中,提升社区公共文化服务效能,其中一个重要举措就是要建构符合社区需求特点的供给结构。

在政策层面,提高资源整合能力、提升以社区为重点的基层公共文化服务效能已成为加快构建现代公共文化服务体系的关键内容。2015年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》,要求探索整合基层公共文化服务资源的方式和途径,提升共建共享水平;同年,国务院办公厅印发《关于推进基层综合性文化

服务中心建设的指导意见》,要求发挥基层综合性文化服务中心的终端平台优势,整合分布在不同部门、分散孤立、用途单一的基层公共文化资源,实现人、财、物统筹使用;2016年公布的《中华人民共和国公共文化服务保障法》要求基层综合性文化服务中心应加强资源整合,充分发挥统筹服务功能;同年,文化部、国家新闻出版广电总局、国家体育总局、国家发展和改革委员会、财政部五部门印发《关于推进县级文化馆图书馆总分馆制建设的指导意见》,也要求以需求为导向,以满足乡、村两级服务供给为重点,提高基层公共文化服务效能。上述法律政策表明,处于公共文化服务体系“最后一公里”的社区已成为基层公共文化服务供给侧改革与机制创新的主阵地,优化供给结构、加强资源整合成为改革创新的重要突破口。

在实践层面,构建新型社区公共文化服务供给机制已是当务之急。特别是在“分级管理、分灶吃饭”的行政供给体制下,社区公共文化服务供给的

收稿日期:2020-03-16

* 基金项目:陕西省重大现实问题专项研究项目“陕西文化产业发展战略研究”(2019ZD11);长安大学中央高校基本科研业务费智库培育项目“陕西公共文化服务体系的财政保障机制研究”(300102169601)。

作者简介:金栋昌,男,长安大学陕西文化发展与融合创新智库副教授(西安 710064)。

刘吉发,男,长安大学陕西文化发展与融合创新智库首席专家、二级教授、博士生导师(西安 710064)。

内卷化、碎片化、低效化等问题不断倒逼基层供给机制改革。在此背景下,建立政府、市场、社会组织等“多主体的协作关系”^②和“多元主体互动机制”^③,并构建“社区公共文化产品的网络供给组织架构”^④,已成为从组织结构层面破解服务低效难题的重要选择。本文以提升社区公共文化服务效能为导向,从剖析社区公共文化服务“漏斗形”供给结构入手,探索新型供给理念与实践模式,以期为实现公共文化服务重心下移提供参考。

二、社区公共文化服务“漏斗形”供给结构及其弊端

1.“漏斗形”供给结构及其体制根源

公共文化产品及其服务的非竞争性、非排他性决定了其供给由政府主导。目前我国省—市—区/县—街道/乡镇—社区/村中的每一层级都承担着相应的公共文化服务供给职能,而且在整体上形成了由政府统一规划供给体制、自上而下逐级配置公共文化资源、最终由基层社区向居民提供服务的供给关系。其中,社区处于最基础的供给环节,也是连接供给端与需求端的重要节点。但受“政府层级体系的制度设计是双重领导体制”^⑤的影响,公共文化服务供给体系也不可避免处于双重领导结构之中——既接受横向(本级政府)的领导管理,又接受纵向(上级业务主管部门)的指导。纵向自上而下的“科层式供给体制”^⑥、横向政府的自主供给体制,形成了交叉供给、双重管理的公共文化服务供给与管理矩阵。这既是社区公共文化服务供给结构的体制基石,也是产生“漏斗形”供给结构矛盾的体制根源。

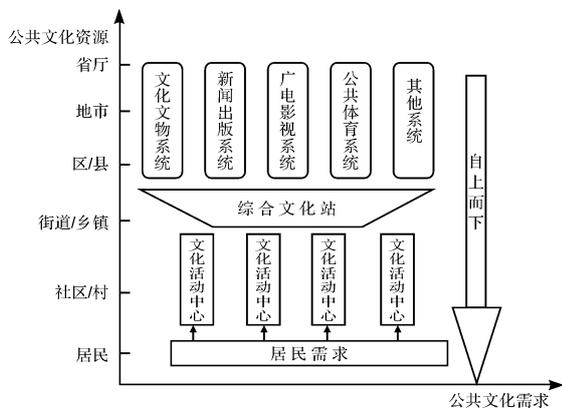


图1 社区公共文化服务“漏斗形”供给结构

在公共文化服务科层式供给体制中,上级政府部门往往发挥着决定性的影响作用,“这一点既保

证了命令统一和行动一致,维持体制的强大动员力,也造成官员对上负责甚至唯上是从的行为习惯”^⑦。实践中,下级部门主要服从上级安排,按照上级指令开展服务工作,但是对基层群众真实需求的收集与反馈工作不够重视,从而造成上级有海量资源积累、下级却无法按人民需求配送的“供需脱节”和不对称现象。这种供给结构可抽象概括为供给端的“漏斗形”结构(见图1)。

本质上,这种“漏斗形”供给结构源于科层式供给体制下供给渠道的垂直性和管理方式的分业性。一方面,公共文化服务资源是按照省—市—区/县—街道/乡镇—社区/村逐级供给,形成了垂直一体化的供给体系。同时,受自上而下单一供给向度(即供给主体向度)的影响,政府部门的供给资源和导向是向下逐级传递的。具体而言,上级公共文化系统将公共文化资源分配给街道/乡镇的综合文化站,综合文化站再传递给下一级的社区/村综合文化活动中心;但街道/乡镇综合文化站因统筹资源、传导诉求、双重领导等方面的局限,往往难以将公共文化资源有效输送到基层社区,从而造成供给“梗阻”现象。另一方面,文化文物、新闻出版、广电影视、公共体育等公共文化供给部门按各自主管的业务范围实行分业管理,很多时候上述供给主体在基层公共文化服务供给中各自为政,缺乏协同合作机制,造成基层公共文化服务供给碎片化问题愈演愈烈,并加剧了供给“梗阻”现象,甚至引发社区层面公共文化服务供给非制度性、随意性等风险。在这种情况下,社区既要分散式地承接上级公共文化服务资源、应对上级管理与考核,又要组织力量面向群众开展公共文化服务,难免“力不从心”,社区层面人事配比失调现象非常严重。

2.“漏斗形”供给结构的弊端

其一,碎片化供给与多头管理“常态化”。公共文化资源由文化文物、新闻出版、广电影视、公共体育等不同系统提供,分业管理体制下这些部门以履行分内职责为导向。由于缺乏有效的衔接机制,分属各系统的公共文化资源处于分散状态,碎片化供给与多头管理成为“常态”,甚至在一些情况下引发不同区域公共文化物品的竞争关系,基层疲于应对。^⑧另外,由于供给渠道的垂直性与管理方式的分业性之间存在结构性矛盾以及供给过程中公共文化服务标准规范的执行力较弱,导致供给交叉、供给延

迟等问题严重,资源浪费和供给低效现象长期存在。其二,供给导向与群众需求错位。基层政府距离民众最近,理论上应对民众的需求做出最及时、最充分和最有效的反应。^⑨但在实践中,基层政府公共文化服务部门在服务供给过程中遵循的不是“服务的逻辑”而是“行政的逻辑”,其主要工作目标是完成上级政府或上级部门交代的行政任务,即根据上级政府考核指标为群众提供公共文化服务,把公共文化服务视为一种(上级交代的)行政任务,而不是自身的一项公共服务职能。^⑩这种“向上看”的供给取向有悖于现代公共文化服务体系的宗旨,也进一步加剧了供需错位、供需脱节等问题。其三,供给过剩与供给不足现象并存。满足于完成行政性指标任务的各级公共文化服务机构偏重于从数量上增加供给,以求更快速地获得工作绩效,往往忽视供给质量和供给效能,居民需求表达机制严重缺位,并最终导致公共文化产品供给数量与服务效能不成正比,甚至“出现大量有文化需求却无公共文化服务供给或有公共文化服务供给却无文化需求的现象”^⑪。

在构建现代公共文化服务体系的过程中,社区层面的“漏斗形”供给结构已成为制约公共文化服务向体系化、效能化、现代化发展的主要障碍。为此,有必要从供给侧改革入手,优化社区公共文化服务供给结构,从根本上破除供需之间的结构性矛盾。

三、优化社区公共文化服务供给结构的 理念转向

理念是行动的先导。优化社区公共文化服务供给结构,需要以理念更新为前提,从供给侧改革创新入手,着力改变基层综合综合服务中心的结构定位及其跨部门跨系统交叉管理、分业管理的格局,推动社区公共文化服务供给主体、职能、资源、平台的立体整合与流程再造,最终形成以群众需求为导向的供给新模式。

1.核心理念:坚持“资源统筹”与“流程再造”双管齐下的供给理念

提升社区公共文化服务供给效能,重点是推进公共文化服务供给结构改革,前提是完成“资源统筹”与“流程再造”并重的理念更新工作。坚持“资源统筹”与“流程再造”双管齐下的供给理念是构建现代公共文化服务体系的内在要求。所谓“资源统筹”是将碎片化的公共文化资源集成化,通过以政

府牵头、多方参与的方式构建文化资源平台和跨部门整合文化资源的协作机制,在分属于不同部门管理的“文化资源孤岛”之间架起桥梁,打造直接对口社区需求的公共文化资源配送系统,形成多方主体良性互动、共建共享的公共文化资源统筹配置新局面。改革重点是发挥县级及以上文化行政主管部门及公共文化服务机构的宏观统筹职能,实现区域内公共文化资源的跨部门集中整合,从根本上改变碎片化供给和分业管理格局。所谓“流程再造”,即改变传统的单向式供给流程,以群众需求为导向,在政府主导的公共文化服务供给框架内重新设计供给流程,重新构造完整的、动态化、数字化的供应链,锻造专业化、社会化和规模经济型供给机制,真正实现按需供应、双向互动式供应。任何对社区公共文化服务供给结构的变革也都离不开“资源统筹”和“流程再造”,即通过资源统筹,克服资源分散和多部门垂直交叉管理的弊端,打造多部门协同供给格局;通过流程再造,克服供给逻辑与供给取向“向上看”不向下看”的惯性,以群众需求为导向,谋求供需平衡和供给成本最优。

2.着力方向:横向整合或纵向整合

横向整合是对跨部门公共文化资源的整合,核心是打破公共文化资源的碎片化供给方式,在较高层级上(一般以县级或市级为主)建设管理相对集中的公共文化资源配送系统并以此为基础来优化供给关系。具体而言,一是由县级或市级公共文化服务机构(如图书馆或文化馆)主导对文化文物、新闻出版、广电影视、公共体育、党群部门等多部门公共文化服务资源进行整合和统筹,着力打造县域或市域层面管理相对集中、旨在满足基层社区公共文化需求的公共文化资源配送系统。二是拓展社区综合性文化服务中心的功能,增加群众需求征集渠道和多主体间互动功能,使其在资源配送、需求征集、绩效反馈方面充分发挥衔接供给端与需求端的沟通功能,推进公共文化服务从单向行政供给模式向双向按需供给和供需互动模式的转型。三是在供给流程上形成“资源整合—专业配送—基层供应—需求采集”的整体架构,引入必要的社会力量参与公共文化服务和产品的供给,不断提升服务供给的专业化、规模化、协作化水平。

纵向整合是对公共文化服务机构及其职能的垂直一体化整合,其核心是打破交叉管理局面,重塑上

下级之间的职能分工与合作关系。具体而言,一是推动人员和经费管理权以及资源整合职能向上级业务主管部门集中,改变传统体制下领导职能在本级政府、业务指导职能在上级主管部门的交叉管理格局。二是明确各层级公共文化服务机构间的纵向职能分工,层级越高管理职能越强,层级越低具体服务职能越强。市级重在履行战略管理职能,区/县级主要负责资源统筹工作,街道/乡镇级重点承担管理沟通任务,社区/村级旨在做好具体服务工作。三是基于垂直一体化的职权分布特点,积极发挥规模经济优势,制定适用于本地区各级公共文化服务机构的统一管理政策和供给标准,既有利于管理服务的标准化和专业化,又便于绩效管理和效能评价。

四、优化社区公共文化服务供给结构的实践模式

近年来,全国各地形成了不少有关社区公共文化服务供给结构改革的特色模式,其中最具有代表性的是横向整合的上海模式、纵向整合的总分馆模式。这些模式既可作为克服“漏斗形”供给结构的路径参照,又诠释了“漏斗形”结构的变革逻辑。

1. 以上海模式为代表的横向整合实践

2016年以来,上海通过建立跨部门的公共文化资源统筹平台,构建了覆盖全市的社区文化活动中心,对市级各类文化资源统筹配置、统一管理,较好地实现了碎片化资源的集中统筹以及公共文化供给端与需求端之间的有效衔接。上海模式是在不触动现有行政供给体制的前提下,着重对市级层面公共文化资源集中整合的模式(见图2)。

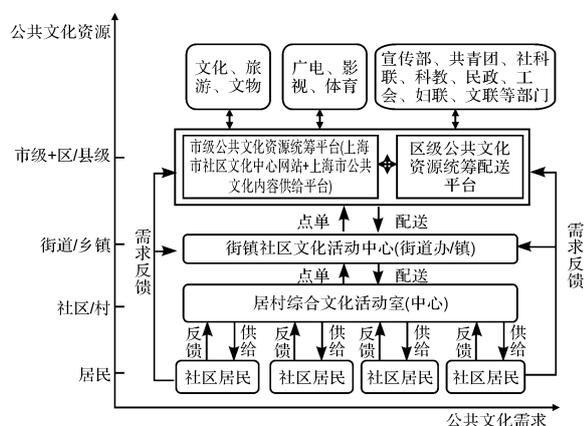


图2 上海市社区公共文化服务资源供给结构运行图

上海模式在资源统筹方面的成果主要体现在以下三个方面。一是创建资源统筹机制。在坚持市委

宣传部领导、市文广影视局对全市社区文化活动中心进行统筹规划与宏观管理、党团和政府相关部门提供公共文化资源、街道办事处和乡镇人民政府、村(居)民委员会负责本级社区文化活动中心或综合文化活动室(中心)的保障与管理工作的横向整合基础上,构建以全市社区文化活动中心布局建设标准化、资源整合协同化、分工管理层级化、配送服务专业化为目的的统筹机制。二是有效集聚多方公共文化资源。以资源共建共享为原则,由上海市各级党委和政府牵头创建直接对口社区的文化资源配送系统,引导、整合来自文化文物、旅游、广电影视、公共体育、科普、教育、民政、工会、共青团、妇联、文联、社科联等领域的文化资源,形成包含展示展览、影视放映、体育活动、社区学校、报告讲座、网络信息、体育团参访活动、文艺演出、游艺活动、健身锻炼、培训活动、文艺团队等多元文化服务的社区文化活动中心,打破供给过程中交叉管理带来的结构藩篱,实现规模效益和供给专业化。^⑫三是搭建进行资源统筹的数字化平台。上海市社区文化活动中心网站和上海市公共文化内容供给平台是集线上服务、内容展示、反馈监督等功能于一体的数字化平台,该平台通过数据集成,能够深度挖掘、精准感知居民公共文化服务的即时服务需求、个性化服务需求,并根据现实情况及时有效提高供给端和需求端之间的匹配度、契合度,保障全市所有社区文化活动中心公共文化服务的数字化能力和效能。^⑬

上海模式在供给流程方面的成效主要体现为实现“点单服务”和统一采购与监管。具体而言,上海模式以“点单服务”为契机,开辟了“线上+线下”的供给流程再造机制。其中,“线上”是指在市级层面把“六个东方系列”内容(上海东方社区学校服务指导中心、东方宣传教育服务中心、东方永乐数字电影院、东方讲坛、东方社区信息苑、东方社区文化艺术指导中心所提供的公共文化资源)以数字形式输送到社区文化活动中心资源统筹平台,并设立意见征集窗口,有针对性地制定文化配送产品单,居民按需点单,社区精准配送;“线下”是指通过在社区文化活动中心设立服务窗口为群众提供咨询服务、收集居民意见和建议,并将居民文化需求集中反馈到资源统筹平台以保证供给端与需求端的紧密衔接。统一采购与监管是保证服务效能的重要基石。按照市、区/县和街道/乡镇三级供给分工协作机制,市级

层面依托上海市公共文化内容供给平台集中征集和采购展示展览、艺术导赏、文艺演出、文化讲座和特色活动等公共文化产品和服务,并公开市级公共文化配送产品清单和配送流程,由中标单位(承接方)负责将集中采购的公共文化产品和服务按照社区居民文化需求配送到位。为加强供给和配送质量管理,还建立了针对配送巡查、评估反馈、应急处理、廉政责任等方面的制度体系。同时,各区/县、街道/乡镇也参照市级标准建立本级公共文化资源配送平台和相关监督机制,在整体上形成市级、区/县级和街道/乡镇三级公共文化资源购置与配送体系、市民与村/居民众按需享受公共文化服务的新模式。

2.以总分馆模式为代表的纵向整合实践

总分馆模式是纵向整合的代表。^⑭2016 年年底,文化部等五部门印发《关于推进县级文化馆图书馆总分馆制建设的指导意见》,专题部署以县级文化馆、图书馆为中心的总分馆制工作,着力解决县级馆服务能力不强、县域内公共文化资源缺乏整合等突出问题,总分馆模式自此推向全国。其资源统筹和流程再造的特点如下(见图 3)。

总分馆模式在资源统筹方面的优势主要体现在三个方面。一是一体化的公共文化服务机构总分馆体系有利于打破长期存在的本级地方政府对文化部门横向行政领导、上级业务部门对下级政府业务指导的交叉管理局面,形成市级中心馆、县级总馆、街道/乡镇分馆、社区/村支馆的垂直一体化公共文化服务机构。^⑮具体而言,总馆(包括中心馆)通过对资源的整合与战略管理,加强对分馆的业务指导与资源配送;分馆依照总馆的统一管理,从总馆获取所需资源、遵循相关服务标准,并将总馆资源经分馆供

给到基层的社区/村支馆,实现自上而下的垂直配送,形成“总馆指导带动、总分调配联动、分馆共享互动、基层服务点一派生动的全新格局”^⑯。二是优化公共文化服务的纵向保障与管理体系(见表 1),变传统分级保障为集中保障,即总馆(包括中心馆)负责整体统筹,统一调配分馆和支馆的人员、经费、文化资源及活动等,并形成以总馆为投入主体、分馆和支馆配套投入的保障体系。该体系有利于实现各级文化资源的统筹集中和协作化,能有效解决传统供给体制中人、财、物等保障性资源配置不均衡的问题。三是设置多层次的社会公益文化资源介入渠道,为社会力量参与公共文化建设提供便利。在以区/县为重点的总分馆体制中,县级总馆承担主导职责,负责统筹规划和合理配置县域内公共文化资源,并完善相关配套,为社会力量参与公共文化服务提供总馆层面的制度支撑;各分馆、支馆联动服务,积极为社会力量参与分(支)馆建设提供介入通道,并借助分(支)馆将社会公益文化资源延伸到社区/村层级,打造公共文化服务共建共享新格局。

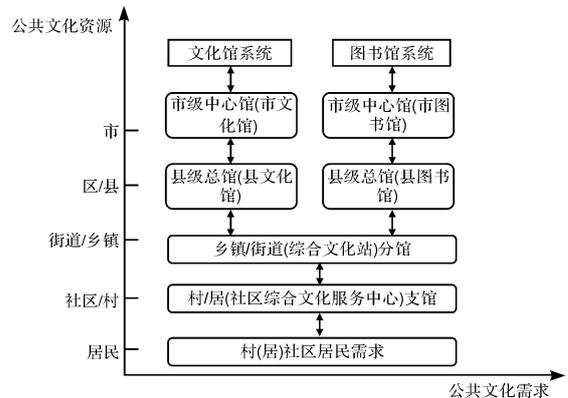


图 3 总分馆模式下社区公共文化服务供给结构图

表 1 总分馆模式与传统供给模式的对比

类别	传统供给模式	总分馆模式
建设主体	市、县负责本级文化馆和图书馆建设,乡镇、街道负责本级文化站建设,社区/村负责综合文化活动中心建设	市政府和县政府统筹规划和建设市级中心馆、县级总馆、乡镇和街道分馆、社区/村支馆
管理单元和层级	县及以上各馆由文化行政主管部门领导,镇(街道)综合文化站由乡镇政府领导,业务受文化行政主管部门指导,社区/村级依规定相对自主开展文化工作	市级和县级文化行政主管部门统一管理,形成自上而下行政管理、自下而上自主管理相结合的新型管理关系
主要经费来源	上级政府财政转移支付资金和地方政府本级财政经费;财力较好地区以地方政府本级财政经费为主体;财力较弱地区以上级财政经费为主体	由市级馆(中心馆)统筹上级政府财政转移支付资金和市级财政资金,由县级馆(总馆)筹集本级财政、集中管理和使用财政经费,总馆统筹负责乡镇馆(分馆)、社区/村馆(支馆)的经费资源,实现统一筹集、统一配置、统一管理
运行机制	本级政府主导当地公共文化服务机构的运行工作,上级业务主管部门对下级相关公共文化服务机构进行业务指导	县级馆负责分馆、支馆的统一规划、采购和管理等工作,建立统一的业务平台和服务标准并统一实施绩效管理和效能评价

总分馆模式在供给流程方面的创新成效主要表现为两点。一是形成全域范围内自上而下的统一规划、购置与配送体系,具体由县级文化行政主管部门牵头,联合新闻出版、广电影视、公共体育等相关部门共同参与,形成跨部门协作关系,并赋予其区/县(或市)级统筹功能,实现对全域资源进行整体整合、配置,保证总馆对分(支)馆的人员、经费、活动、资源等的统筹管理能力以及依据基层需求进行公共文化服务统一规划、购置、配送和监管的权限。二是建设和完善供需衔接机制。该机制以需求为导向,鼓励社区综合性文化服务中心支馆积极采集居民文化需求,确立向分馆、总馆逐级汇总意见的具体办法,并要求在总馆层面形成回应群众诉求的各级公共文化服务“需求单”,最后由总馆按需进行配置和配送。总分馆模式在供给流程方面的创新有利于形成以总馆为中心的公共文化资源全域统筹机制,畅通公共文化资源垂直一体化通道,有效避免“漏斗形”结构中的“梗阻”现象以及盲目供给、单向供给、资源浪费等弊病。

五、关于优化社区公共文化服务供给结构的反思

1. 精准把控两种模式的适用边界

横向整合模式属增量型改革,对基层现有行政权力配置不进行重新调整,总体改革阻力小,行政成本较低,因而适用范围较广。构建这一模式最核心的工作是确保公共资源统筹平台具有切实的整合功能,形成“线上+线下”的制度体系。为此,既需要投入较大成本用于开发建设一体化、数字化服务平台以及为公共文化资源配送系统配备充足的人力、物力和财力,又需要强化市、区/县级层面顶层设计、资源整合与统筹协调能力,建设跨部门之间的沟通协调机制和渠道,确保资源统筹平台拥有充足的公共文化资源和较强的供给能力以保证公共文化服务供给的稳定和可持续。此外,还需要政府、社会组织、社区居民的协同参与,致力于“形成彼此之间的资源优势互补局面,使得各自具备的功能优势得到最大程度的发挥,达到最为稳定的运作关系状态”^{①7}。

纵向整合模式则属于存量型改革,其社会开放度较弱,适用条件也有一定的局限,并不是所有公共文化服务机构都适用,目前主要应用于图书馆和文化馆领域。由于纵向整合涉及纵向业务系统与横向

部门间的权力配置问题,需打破本级政府与业务指导部门之间原有的交叉管理关系,必须对各级公共文化服务机构的要素进行配置,因而会伴生更为复杂的行政部门改革,改革动力机制和改革成本问题将成为其中的重点和难点。此外,由于纵向整合模式不能在供给职能上完全与地方各级政府“脱钩”,而是以减少交叉管理为原则建构有利于双方协调配合的新机制,因而对于地方政府与公共文化服务机构之间的行政生态关系会提出新的要求,这也将成为总分馆模式必须跨越的门槛。

2. 有机调和行政供给与多元供给的生态关系

社区公共文化服务供给以政府为主导,但并不意味着相关工作都应坚持唯行政供给论。作为社会多元化承载的社区也应该是多元供给的鲜活舞台。因此,在社区公共文化服务供给侧改革过程中,需从行政供给与多元供给兼顾协同的理念出发,以整体性思维来优化供给生态环境。建构政府主导与社会有机参与的协同供给生态关系需要做好两方面的工作。一是树立“整体政府”理念并形成行政供给的内部协同关系。社区公共文化服务供给体制不仅是社区层面单一政府供给力量的呈现,也是整个公共文化服务体系政府供给效能的体现。要遵循“整体政府”理念与逻辑,即强调在“提供公共服务过程中,采用交互的、协作的和一体化的管理方式,促使各种公共管理主体在共同的管理活动中协调一致,达到功能整合的状态”^{①8},并形成跨部门协同的行政供给关系。二是着力“促进公共文化服务的多元化参与”^{①9},建构行政供给与社会供给的协同合作关系,即通过协调政府与社会之间的关系、形成文化资源共建共享的体制机制、进行自上而下与自下而上互补贯通等举措,“建立政府、社会组织 and 个体共同参与,政府保证基础和重点、社会共同兴办的公共文化服务多元主体供给模式”^{②0}。

3. 顶层擘画社区公共文化服务的治理体系

现代治理体系是建设现代公共文化服务体系的制度保障。在推动社区公共文化服务供给结构创新的进程中,无论是横向整合还是纵向整合,都需要健全的制度体系和良好的管理执行力作支撑。从理想状态来看,这需要对社区公共文化服务治理体系进行顶层设计,并应至少涵盖“以公共文化服务目标的实现程度和居民需要的满足程度为主要内容”^{②1}的绩效评价体系、与绩效评价结果相关联的公共文

化资源配置管理体系、引导社会力量参与社区公共文化服务供给的激励体系、保障社区综合文化服务中心效能发挥的要素支撑体系以及促进社区公共文化服务组织扁平化和效率化的数字化服务体系等,从绩效管理、要素配置、社会参与、可持续发展等层面提升社区公共文化服务的整体效能。上述制度体系的健全及其体制机制目标的实现,既是优化社区公共文化服务供给结构的制度性保障和依托,也是当下及今后提升社区公共文化服务“最后一公里”综合效能的关键所在,更是推动“政府主导、社会参与、重心下移、共建共享”的现代公共文化服务体系不断发展的重要力量。

注释

①刘磊:《社区公共文化服务“合作化”供给机制及其效度——基于武汉市爱家国际社区的调查与思考》,《云南行政学院学报》2017 年第 1 期。②曹海军:《功能、技术、场景:社区公共服务供给侧改革的三维向度》,《求索》2018 年第 1 期。③颜玉凡:《城市社区公共文化服务的多元主体互动机制:制度理想与现实图景——基于对 N 市 JY 区的考察》,《南京社会科学》2017 年第 10 期。④徐世雨:《新型城镇化背景下农村社区公共文化产品网络供给模式研究》,《河北科技大学学报》(社会科学版)2014 年第 4 期。⑤何艳玲:《从“科层式供给”到“合作化供给”——街区公共服务供给机制的个案分析》,《武汉大学学报》2006 年第 5 期。⑥汪锦军:《农村公共服务提供:超越“碎片化”的协同供给之道——成都市公共服务的统筹改革及对农村公共服务供给模式的启示》,《经济体制改革》2011 年第 3 期。⑦

容志:《基层政府公共服务供给的问题与对策:基于上海的研究》,《上海行政学院学报》2011 年第 6 期。⑧陈娟:《政府公共服务供给的困境与解决之道》,《理论探索》2017 年第 1 期。⑨姚金伟、马大明、罗猷韬:《项目制、服务型政府与制度复杂性:一个尝试性分析框架》,《人文杂志》2016 年第 4 期。⑩吴理财:《公共文化服务的运行逻辑及后果》,《江淮论坛》2011 年第 4 期;杨刚:《城市社区公共文化服务行政化供给研究》,《文化艺术研究》2018 年第 1 期。⑪李山:《政府购买:公共文化服务供给模式的现代转向》,《地方财政研究》2015 年第 4 期。⑫郭剑雄:《城市社区文化中心公共文化服务供给研究——基于上海与青岛、济南比较的视角》,《四川师范大学学报》(社会科学版)2018 年第 3 期。⑬杨雅厦:《智慧社区建设对公共服务供给模式的变革及其优化研究》,《中国行政管理》2018 年第 11 期。⑭2016 年,总分馆制建设被纳入现代公共文化服务体系,由省级文化行政部门牵头,有关部门参与,并主要依托县级文化馆、图书馆和乡镇(街道)综合文化站、村(社区)综合性文化服务中心进行总分馆体系建设。在总分馆制开展较早的省市,也有市级文化馆、图书馆作为总馆的先例。为全面反映总分馆制建设成就,本文中的总分馆制也涵盖了市级层面的有关内容。⑮有的地市以市级馆为中心馆、区/县级馆为总馆;有的仅以县级为总馆,不设市级中心馆;它们总体上都属于总分馆制,只是存在承担统筹职能的层级差别而已。⑯《文化馆图书馆实行“总分馆制”》,《重庆晚报》2016 年 11 月 24 日。⑰田舒:《“三社联动”:破解社区治理困境的创新机制》,《理论月刊》2016 年第 4 期。⑱杨海峰、韦城宇:《西方整体政府对我国大部制改革的启示》,《中北大学学报》2010 年第 4 期。⑲刘辉:《文化治理视角下的公共文化服务创新》,《中州学刊》2017 年第 5 期。⑳李军鹏:《文化权利同经济、社会权利一样重要》,《人民论坛》2007 年第 15 期。

责任编辑:翊 明

Theory and Practice Innovation of Supply Structure on Community Public Cultural Services

Jin Dongchang Liu Jifa

Abstract: Improving the efficiency of community public cultural service is the key to realize the shift of public cultural service focus and co-construction and sharing. Supply structure determines supply efficiency. The "funnel type" supply structure of community public cultural services and the problems caused by it, which include fragmentation supply and normalization of multi management, dislocation of supply orientation and mass demand, coexistence of oversupply and insufficient supply, have become the main factors restricting the overall planning and effective supply of resources. To promote the supply side reform of community public cultural services and build a more effective public cultural service system, we should optimize the supply structure as the breakthrough point, promote the modernization of grass-roots public cultural service supply as the guide, and establish the supply concept of resource coordination and process reengineering. In practice, the horizontal integration model represented by The Shanghai model and the vertical integration model represented by the genera-branch library system provide useful reference for optimizing the supply structure of community public cultural services and improving the efficiency of grass-roots public cultural services.

Key words: community public cultural services; supply structure; resource integration; process re-engineering