

公共文化服务项目式治理的形成、困境及对策

公共文化服务项目式治理的形成、困境及对策

○詹绍文 秦亚梅

(西安建筑科技大学 公共管理学院, 陕西 西安 710055)

[摘要] 在公共文化服务建设中,项目式治理已然成为规范化、常态化的手段。资源专项配置和多元主体参与供给构成了公共文化服务项目式治理的基础。在实践中,项目式治理模式凭借技术性、专门性和动员性等特征,推动了公共文化服务建设效率化的实现;但同时也导致了事本主义与人本主义、服务思维与迎检思维之间的逻辑矛盾,出现供需不匹配、项目目标执行降级的情况,且在长期发展中形成“马太效应”。我国应优化资源配置模式,将资源向弱势地区倾斜;加强对权力的约束,严格监督基层政府的决策和行政;拓宽公民的参与渠道,补齐公共文化服务项目式治理的短板。

[关键词] 公共文化服务;项目式治理;公共服务购买;文化治理

[中图分类号] G24;D630 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8129(2023)10-0043-09

一、引言

公共文化服务是政府为了保证公民基本文化权益和满足公民基本文化需要,而提供的公共文化设施、文化产品、文化活动等系列服务。项目式治理,是政府配置资源、落实任务的一种模式[1],也是通过专项财政转移支付建立起来的一种自上而下的动员型财政体制[2]。项目式因其高效率已成为我国政府自上而下部署工作任务的一种重要方式,在我国公共文化服务建设中发挥了重要作用。当前,依据供给目标,我国已开展了大量的公共文化服务项目工程,如:“广播电视村村通工程”“农村电影放映工程”“农家书屋工程”“公共文化场馆免费服务”等,这些项目工程大大提升了我国公共文化服务的覆盖面及服务效能。然项目式治理虽在短期内提高了公共文化服务的效率,但在长期实践中却逐渐显现出系列问题。因此剖析公共文化服务项目式治理的形成基础,明晰项目式作为一种治理手段在公共文化服务供给中呈现出的特点及发挥的作用,分析公共文化服务项目式治理的困境并探索提高公共文化服务项

项目式治理的有效性策略，对于加强和完善国家的公共文化服务体系建设具有重要意义。

二、公共文化服务项目式治理的形成机制

（一）资源专项配置

项目式以专项转移支付的手段进行资源统筹配置，既是对地方政府提供公共文化服务的资源补充，也是对国家提升公共文化服务水平、提高财政资金使用效率施政意图的明确体现。

项目式专项资源配置的方式与国家财税体制改革密切相关。改革开放后，我国市场经济得到发展，中央和地方的关系也随之发生变化：地方经济发展不再由中央统一整合管理，而是根据地方经济发展差异自然形成竞争关系。各地的经济水平差异和横向竞争加剧了财政收入的不均，而中央与地方纵向竞争又导致中央财政收入下降、宏观调控能力弱化[3]。因此，1994年中央启动分税制改革，重新调整、规范中央与地方在财政收入上的关系。

1. 地方公共文化服务资源专项化。分税制改革使得财权上移、事权下沉，导致地方尤其是基层政府在承担更多行政工作的同时肩负着更多的财政负担[4]。事权与财权的不匹配削弱了地方政府的行政能力，事权扩大意味着地方政府需要在公共文化服务供给中承担更多职责、履行更多职能，财政收缩表明地方政府在行政管理中面临资源环境的紧约束。因此，基层政府在提供公共文化服务的过程中往往面临着资源不能支持和维持的现实困境。为了解决地方政府事权、财权不匹配的行政困境，提升地方政府的行政效率，政府采用项目式治理的资源分配方式，通过自上而下的专项转移支付或税收返还等方式弥补地方财政能力的不足，平衡中央和地方之间的财政关系。

中央在财政预算中对地方的各类公共文化服务项目拨付专项财政资金，补充地方政府的行政资源，保障地方政府有能力、有条件完成公共文化服务建设任务。专项转移支付的项目式治理发展成为政府治理的程序性规则，是中央平衡地方事权与财权的主要形式。

2. 中央施政意图效率化实现。分税制改革增加了中央政府的税收收入，强化了中央的宏观调控能力。项目式治理运行框架下，财政拨款体现中央政府对公共文化服务建设的目标期许和对地方政府行政效率的期待。鉴于文化的意识形态属性，国家始终重视对文化的建设，作为基本精神文化保障的公共文化服务建设更是如此。我国幅员辽阔，公共文化服务建设的工程较大，且地区之间在经济水平、基层

政府行政能力、人口规模和文化环境等方面存在一定差异，公共文化服务均等化的实现面临困境。为提升我国各区域公共文化服务水平、保障全体社会成员公平享受公共文化服务、健全现代化公共文化服务体系，提高财政资金的利用效率，政府制定了多项公共文化服务目标，并采用项目式治理形式将公共文化服务建设目标拆分为不同的项目，统筹分配财政资金，在项目式治理的运行框架下对地方公共文化服务项目拨付专项资金，补充地方政府在公共文化服务建设的行政资源，支持地方建设和发展公共文化服务项目。中央政府提升公共文化服务水平、提高财政资金使用效率的意图在项目式治理中得到实现。

（二）多元主体参与供给

1. 服务型政府以管代供。21世纪初，服务型政府的相关研究受到我国学者的广泛关注，部分地方政府也对其进行了初步探索，多地“服务型政府”的建设工作逐渐引起了中央的重视。2005年国务院政府工作报告提出要“努力建设服务型政府”，构建服务型政府开始上升为国家意志，我国政府从汲取型、管治型向反哺服务型转变[5]。服务型政府要求国家政权为人民群众服务、为公民提供基本的公共产品与服务；要求政府简政放权、激发市场主体的活力。

职能转变后的政府梳理政策目标和公众需求，将中央提出的公共文化服务目标设计分解为具体项目，以“项目”为载体，将拨付的专项化财政资金用于向社会购买公共文化服务，引导市场主体更深层次地参与到公共文化服务的生产与供给中，以期最大程度促进项目目标的达成。公共文化服务在供给中逐渐形成了“管办分离”的模式，政府“以管代供”，通过采购的途径与各类社会力量、市场经营主体合作[6]。在项目运行的各环节中，政府主要承担项目“发包”、过程监督和审核验收的管理责任，这种职能的转变彰显了公共文化服务项目式治理的合理性，明晰了政府与市场在公共文化服务项目中的权责关系，也为公共文化服务项目的推进提供了良好的土壤。

2. 市场主体承接项目。服务型政府为市场主体进入公共文化服务生产环节提供了良好的基础。2002年，我国顺应时代要求，深化文化体制改革，推进文化建设与市场要素有机结合，满足人民日益增长的文化需求。在保证政府公共文化服务主体地位不变的基本条件下，公共文化服务建设不再仅仅由政府包揽全局，而是吸纳市场主体共同参与。政府通过项目购买或委托的形式将市场主体纳入到公共文化服务供给者的行列中。政府购买公共文化服务的本质是将公共文化服务的生产和供应分离，将市场竞争机制引入生产环节，提高效率和质量，更好地满足公众的文化需求[7]。

通过政府购买的形式，市场主体得以承接来自于政府的公共文化服务项目。在公共文化服务项目的招标发包中，政府作为项目的购买者，公开向社会发布公共文化服务项目的招投标信息；有资质的企业或社会组织则根据项目要求和项目预算承接项目，并且按照合同的具体要求完成特定的公共文化服务项目。在委托发包中，政府通过合同或协议等形式委托非营利组织行使某些社会管理和公共服务职能[8]，完成公共文化服务项目目标。项目的最终承接方在公共文化服务项目的建设完成阶段接受政府的过程监督与验收审核。

三、公共文化服务项目式治理的特性

（一）项目式治理的技术性

项目式治理强化了技术因素在治理过程中的重要性[9]。以项目形式开展的公共文化服务建设工作从项目的供给、项目工程的开展到最后的验收均充分表现出技术理性的特征。

公共文化服务供给的多元主体参与强化了项目式的技术性。21世纪以来，我国完成了从文化统治、文化管理到文化治理的转变。2013年以来，构建现代公共文化服务体系始终是我国全面深化改革的重要内容。在现代公共文化服务体系的建设过程中，尽管政府仍然在公共文化服务供给中占据主导地位，但它已经不再是公共文化服务的唯一生产者和提供者。政府通过购买公共文化服务的方式引导企事业单位力量进入公共文化服务生产和供给环节，将市场机制引入到公共文化服务领域。在市场竞争过程中，公共文化服务的供给渠道逐渐拓宽，供给模式多元发展。在项目执行中，政府通过招标的方式为文化企业或社会组织提供参与渠道，在项目中承担管理者而非建设者的职责；企事业单位则根据自身的专业性和具体的项目目标理性制定项目进度计划，分层次分阶段完成公共文化服务项目的整体任务。政府将公共文化服务的生产交付给专业性强的企事业单位，简化了自身职能，释放出更多的注意力在项目的监管与验收中，提高了政府的管理效率。在政府的监管下，企事业单位或面临与政府合作的压力，或出于自身实现经济效益和社会效益的需要，基本能够在公共文化服务建设项目中承担起责任，在计划时间内高效达成项目目标，完成项目任务。

公共文化服务项目开展过程标准化、管理方式理性化是项目式下的公共文化服务治理在技术性上的体现。公共文化服务项目式治理将行政放置在项目管理的情境下，一定程度上避开了基层政府的“块块”机构，强化了自上而下垂直管理的“条条”体系[9]，以制定目标、项目申报、资质审核、项目立项、中期督查、终期验收等专业的管理流程将行政流程规范化、行政任务简洁化，使得公共文化服务的建设

具有精英治理的专业性特征，保障了项目的持续开展与完成。理性的目标管理和过程控制贯穿于公共文化服务项目建设的全过程。

（二）项目式治理的专门性

公共文化服务项目式治理以项目为中心，在资金分配和人员安排上彰显出专门性的特征。

公共文化服务项目的建设资金主要来自于中央的转移支付。财政是国家的血液，是政权的命脉。财政的收入与支出均处于严格的制度管理之下，可供自由支配的空间不大，由中央发放财政专项资金是国家财政体系发展的必然趋势。在“财权上收，事权下放”的背景下，基层政府作为行政命令执行的主要力量，对经济收益少、建设工作繁多的公共文化服务的重视程度较低，公共文化服务建设在地区发展中较为弱势。面对此种状况，国家通过财政转移支付，由上级向下级“纵向”拨付财政专项资金，支持地方的公共文化服务建设。专项资金是公共文化服务项目式治理资源专门性分配的突出体现，在一定程度上弥补了地方政府在公共事务建设上的资源劣势，改善了地方政府对公共文化服务建设不够重视的情况。

特殊的人事安排是项目式治理的特色。公共文化服务项目式治理因项目建设得以绕过传统科层制的行政任务分配与执行模式，通过选拔、任命项目执行的专属人员，在政府内部形成项目小组，直接对接监管基层文化主管部门。公共文化服务项目式治理，围绕项目形成了统一约束的组织、高效的目标导向、明晰的项目进程、专门化的任务分工和有计划的督查核查，表现了公共文化服务项目建设的规范性与专门化。同时，以项目为中心的公共文化服务建设组织形式，能够明确项目执行者的权利和责任，保障人员的可靠性和执行的有效性。

项目式的治理模式从资金和人员组织层面给予公共文化服务建设专门性的支持，独立的执行资金与执行组织解决了项目建设的资源缺陷，保障了项目目标的高效完成，使得项目能够系统、规范地运转下去。

（三）项目式治理的动员性

公共文化服务项目式治理的过程始终伴随着中央政府对基层政府、基层政府对社会组织及市场组织的动员。这一动员机制区别于科层制下的常规行政程序，形成了以项目为中心的运作结构，能够迅速调

动基层单位，提升执行方的行动力，快速实现上级意志。

公共文化服务的项目式治理使得政府内部动员方式发生变化。科层制下的“层级动员”转向项目式下的“多线动员”[10]。在一般科层制之下，上级部门通过层级行政命令动员下级部门，上下级部门沿着科层脉络自上而下动员，下级部门听从上级部门命令，较少出现越级动员，因此存在下级部门“非正式不合作”的情况。项目式治理下，在公共文化服务项目中，政府动员不再局限于科层制严格的“条块”分割，而是以项目为中心，多部门、多主体参与，明晰责任与目标。

公共文化服务建设的项目式治理在执行程序上具有集中动员性。政府将公共文化服务建设以项目形式自上而下进行“打包”“发包”，再由企事业单位“抓包”，在此过程中，中央政府将目标逐级下发，地方政府将目标拆解为明确的项目任务，并动员政府人员、文化企业、社会组织、群众共同参与到公共文化服务建设项目中。同时，公共文化服务项目会设定严格的验收时间，因时间压力，基层政府、参与项目的社会组织、市场组织和群众在项目执行过程中会进行高密度的组织、动员、引导与监督，推进项目按时完成验收工作。

四、公共文化服务项目式治理的困境

（一）逻辑困境

1. “事本主义”与“人本主义”的逻辑矛盾。公共文化服务是面向人的服务，公共文化服务的目的是丰富人民群众的文化生活，提升人民群众的精神文化素养[11]。从供给层面看，公共文化服务项目的基本目标是提高公共文化服务设施、产品、活动供给的数量和质量，扩大基本公共文化服务的覆盖范围，满足人民群众的基本公共文化需求，提升我国公共文化服务水平。

在效率至上、目标导向管理的技术性思维之下，“广播电视村村通”“农家书屋”“基层综合文化站”“送戏下乡”等公共文化服务项目由中央到地方各级政府层层推进，以明确的目标导向快速在全国各地区覆盖。项目式治理展现出高效的行政执行水平，彰显了“事本主义”的运作逻辑。

项目式的治理形式在制度设计层面细致拆解公共文化服务的建设目标和任务，更加注重公共文化服务过程中的管理效率与实现效率。然而，项目化的运作为公共文化服务制定规范与标准的模式也在一定程度上造成了公共文化服务建设对治理手段本身的依赖，易导致治理方式僵化，忽略对公共文化服务

核心文化内容创新的关注，忽视公共文化服务以人为中心的公共考量。公共文化服务集公共性、服务性、精神性于一体[12]，体现国家与社会的公共利益，理应围绕满足公众的基本精神文化需求开展。

公共文化服务建设是一项复杂且需要长期运转的工程，公共文化服务项目面临着“事本主义”的效率压力和“人本主义”精神文化追求服务的逻辑矛盾，建设基础公共文化设施、提供优质的公共文化服务内容、强化公共文化服务社会等仍需要不断探索。

2. “服务思维”和“迎检思维”的矛盾。公共文化服务的项目式治理以为大众提供公共文化服务为最终目的，因此公共文化服务项目式治理存在服务思维。中央将资源沿着政府纵向“条条”职能部门下放，将资源分配给特定的公共文化服务项目目标，以清晰可考的项目目标设计和项目任务建设来提高区域公共文化服务供给能力和供给水平，旨在为公众提供良好的公共文化服务。中央政府意图减少地方政府对项目的干预，将行政发包制嵌入公共文化服务项目运作之中，期望实现理性项目目标，向社会大众提供良好的公共文化服务。行政发包制能够借助“官场+市场”的双重竞争机制，实现辖区内地方政府与企业围绕“政绩-业绩”纽带的密切合作[13]，在一定程度上减少了地方政府对公共文化服务项目的干预。通过中央发包、政府规划打包、企事业单位抓包的环节，地方公共文化服务建设实现了“官场”与“市场”的合作与竞争，达成了理性设计的项目目标，得以为大众提供高效率、高质量的公共文化服务。

公共文化服务的项目式治理以项目理性目标的实现为直接目的，因此公共文化服务项目式治理也存在迎检思维。公共文化服务项目式治理存在对基层政府的项目绩效考核，但并不提供官员晋升的增量[14]，基层政府面临着向上负责的考核压力，但对自身提升空间有限。基于压力体制、基层政府自身的自利性以及对项目式治理的理解偏差，基层政府会采用多种方式简化行政目标，完成项目考核任务，保障考核“不出错”。项目式执行的出发点发生变化，成为以考核结果为取向而非以目标本身为导向的运行思路，这也对项目的监督考核环节提出更高的要求，使得项目式治理在地方行政中存在目标替换的风险。

迎检思维与服务思维的矛盾也是项目式考核方式的量化、简化与公共文化服务效果复杂性的矛盾，是项目式治理下政府行政缺位造成的。

（二）现实困境

1. 公共文化服务供需不匹配。公共文化服务建设服务于人民群众的精神文化需求。公共文化服务内容

的供给和需求应是一种动态的平衡状态，由此对公共文化服务提出了更高的要求，需要供给主体和需求主体实现精准有效对接[15]。

项目式治理遵循“事本主义”逻辑，重视项目目标的完成，但缺少对公众需求的关注，因此，项目式治理下的公共文化服务供给难以与群众需求相匹配。公共文化服务项目目标的完成追根究底是要服务大众，在项目式治理模式下，效率至上的“事本主义”逻辑更加关注项目目标的完成度，而项目目标主要由国家进行总体项目发包，地方政府根据区域发展的具体情况将公共文化服务项目目标具体化并进行项目的投资打包，企事业单位承担具体内容的生产。在此流程中，服务于公众的公共文化服务项目却缺少了公众参与的身影。

项目式治理中基层政府的“迎检逻辑”将公共文化服务供给作为行政任务展开，比起“向下服务”更重视“向上负责”。以行政任务形式开展的公共文化服务项目建设，能够让政府在短期内看到成效，完成行政考核，建立政绩。然而政府部门配置公共文化服务资源并非依据公共文化服务接受者、体验者的实际需求状况，而是基于上级检查和下级迎检之间切合的程度，依据简化的考核验收标准开展项目，存在行政逻辑和服务逻辑的冲突，公共文化服务的供给往往直接忽视公民的需求，导致供给和需求之间形成错位，公众的基本公共文化需求无法得到满足。

“送戏下乡”是典型的公共文化服务项目，其项目落实的情况深刻反映出项目式治理下公共文化服务供需不匹配的现状。“送戏下乡”项目是丰富群众精神文化生活的重要抓手，政府部门对基层“送戏下乡”项目开展的地区和场次具有特定计划，基层政府须按要求推进。故比起参与人数、作品内容等，基层政府更加关注被纳入计划及考核的“送戏下乡”场次。因此，“送戏下乡”项目多以单向输入形式进入农村群众的视野，缺乏对公众需求的考虑，往往存在村民被动参与甚至出现参与率低的情况。

此外，地方政府的工作重心主要集中在经济建设上，对公共文化服务相对忽视。公共文化服务水平提高所产生的社会效益明显、经济效益较少，公共文化服务项目式治理虽然能在一定程度上推进地方政府更加关注公共文化服务，但仍然不足以改变地方政府对公共文化服务较为忽视的状况。在项目环境下推进的公共文化服务建设多以行政任务的形式被完成，忽视了从需求侧出发对公共文化服务的深入关注，其供给和需求往往不能很好地实现对接匹配。

2. 公共文化服务目标执行降级。在基层政府向上负责的“压力体制”和基层官员“晋升锦标赛”的现状下，基层政府出于对项目考核“不出错”和对自身晋升自利性的考虑，常利用自由裁量权，降低项目目标

的执行压力，积累政治资本。公共文化服务项目式治理下的项目目标执行降级主要从对目标本身的变动着手。

一是简化项目目标执行，粗放式供应公共文化服务。从公共文化服务项目进展来看，公共文化服务项目进展过程中存在监督和验收环节，这既是对项目目标的管理也是对基层文化主管部门的绩效考核。公共文化服务的项目管理方式简化了公共文化服务建设的行政目标，对项目完成结果的考核更加看重数字，如建设公共文化服务设施的数量、举办文化活动的场次等，评价指标的量化虽然为项目建设及考核提供了便利，却难以实现对公共文化服务供给质量的衡量与保障。此外，这样的评价方式较少关注公共文化服务设施的使用率和公共文化活动的参与率，造成公共文化服务项目的“面子工程”“服务缺位”等问题。“农家书屋”是基层公共文化服务建设的重要工程，但在长期发展中，供给者简化目标，重视设施数量和图书数量而忽视供给质量和大众的现实需求，造成部分书屋无人问津，呈现出“闲置”和“休眠”状态。

二是进行目标替换，减轻公共文化服务供给的行政绩效压力。在科层制向上负责的压力型体制下，基层官员以行政发包制将企事业单位纳入公共文化服务项目建设的参与中，以市场竞争盘活项目运作，旨在提升公共文化服务的质量和建设效率；但公共文化服务项目承载着财政资金和社会资金，常出现项目目标发生替换，将公共文化服务项目异化为项目投融资平台的错位情况。

三是打造明显的项目亮点以积累政治资本。公共文化服务体系建设的道路复杂且漫长，作用突显较为缓慢，建设成效难“被看见”。为彰显公共文化服务的供给成效，基层政府常常以打造“示范”“亮点”来获取“看得见”的优质绩效。示范亮点项目在一定程度上提高了示范区域内公共文化服务的供给水平，但由于政绩思维、迎检思维的制约，示范项目的后续不能较好延续、辐射其他地区。

3. 公共文化服务的“马太效应”。公共文化服务项目式的治理模式在短期内易看到成效，能够帮助地方政府完成行政考核、建立政绩，但在长期发展过程中，项目式的治理模式却会加剧公共文化服务区域发展的不均衡，出现“强者愈强，弱者愈弱”的“马太效应”[16]。

地方政府在公共文化服务项目建设中拥有一定的自由裁量权，能够有选择地配置项目建设资源。但受到项目式治理中验收制度的约束，地方政府会从纾解自身行政压力出发配置资源；同时，地方政府对公共文化服务建设的相对忽视也会影响公共文化服务的资源分配。公共文化服务项目的资源配置情况阻碍了公共文化服务的均衡发展。首先，公共文化服务项目的专项资金由基层政府负责分配，政府在

项目监督与考核的“压力体制”和“官员晋升锦标赛”下会优先考虑发展“看得见”或“被考核”的目标，将资源向本地区公共文化资源禀赋较好的区域倾斜，以期能够最大限度完成行政目标。这种取向加剧了区域公共文化服务水平的不平衡。其次，区域内各领域的发展资源由地方政府规划配置，但部分地区在追求经济发展的过程中忽视了公共文化服务的重要性，将资源向公共文化服务之外的发展领域更多地分配，造成该区域公共文化服务建设资源的不足。这种资源分配的方式受地方政府自利因素、决策者的主观认知和能力的影响，加剧了资源分配的不平衡。我国公共文化服务在城乡的发展和东西部地区的发展均呈现出“马太效应”。

五、政策建议

（一）保障公平，资源向弱势地区倾斜

均等性是公共文化服务体系的特征之一，也是政府在公共文化服务建设上长期努力的方向[17]。在公共文化服务项目建设过程中，应以相应的制度约束基层政府的自由裁量权，规范基层政府对专项资金的分配过程、分配方式，将资源向弱势地区、弱势对象适当倾斜，推动基本公共文化服务的均等化；应充分考虑公共文化服务弱势地区、弱势群体的参与均等性、便利性，对服务内容、服务方式做出明确规范，深入细化公共文化服务项目在均等化方面的建设标准，让各群体共享公共文化的发展成果。

（二）约束权力，强化对基层政府的监督

基层政府是公共文化服务项目式治理的行政主体，对项目资源分配、市场主体合作等具有一定限度的自由裁量权，对项目的完成与验收负主要责任。因此，面对公共文化服务项目式治理存在的供需不匹配、“强者恒强，弱者愈弱”状况，应加强对政府行为的监督，避免政府在公共文化服务上“缺位、越位”；应更加关注对项目本身进展和完成情况的监督与考核，保障公共文化服务项目的品质。

（三）匹配供需，拓宽公民参与的渠道

普通民众是公共文化服务项目式治理的目标群体，是公共文化服务的最终享受者。但长期以来，普通民众在公共文化服务中往往处于被动接受的位置，对政府的公共文化服务供给存在“等、靠、要”的思维，主动参与公共文化服务建议的积极性极低，限制了公共文化服务需求与供给的合理匹配。因此，在公共文化服务项目建设中，应积极引导公民通过自下而上的信箱或平台、自上而下的问卷、访谈等

渠道和方式，从建言献策、体验反馈等方面积极参与公共文化服务项目建设，形成对公共文化服务项目式建设的有效补充。

[参考文献]

[1] 周雪光.项目式:一个“控制权”理论视角[J].开放时代,2015,(2).

[2] 焦英博,张韦.地方政府采纳项目集治理机制的分析与建议[J].人民论坛·学术前沿,2018,(11).

[3] 汪利娜.政府土地收益主要来源、规模下的央地利益博弈[J].改革,2014,(4).

[4] 马德浩.公共体育服务“项目式”治理：内涵、困境与应对[J].武汉体育学院学报,2021,(7).

[5] 张良.“项目治国”的成效与限度——以国家公共文化服务体系示范区(项目)为分析对象[J].人文杂志,2013,(1).

[6] 徐望.结构功能主义视阈下公共文化服务多元合力供给结构研究[J].理论月刊,2022,(5).

[7] 谭晓华.我国图书馆业务外包发展历程与展望[J].图书馆理论与实践,2023,(2).

[8] 陈为雷.政府和非营利组织项目运作机制、策略和逻辑——对政府购买社会工作服务项目的社会学分析[J].公共管理学报,2014,(3).

[9] 周娟.从技术到治理:项目式路径下农业技术推广项目的实践困境及风险研究[J].中共福建省委党校学报,2019,(5).

[10]

陈家建.项目式与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察[J].中国社会科学,2013,(2).

- [11] 陈慰,巫志南.文旅融合背景下深化公共文化服务的“融合改革”分析[J].图书与情报,2019,(4).
- [12] 崔娜,梁向明.基于治理视角的公共文化服务可及性研究[J].浙江社会科学,2021,(10).
- [13] 周黎安.行政发包制与中国特色的国家能力[J].开放时代,2022,(4).
- [14]
于君博,童辉.项目式:一种新的国家治理模式的文献综述[J].南京农业大学学报(社会科学版),2016,(3).
- [15] 李义杰.共同富裕背景下出版供给公平:基于城乡居民精神文化生活感受差异的再思考[J].中国出版,2022,(4).
- [16] 杨刚.公共文化服务分配公正的原则研究[J].图书馆,2020,(12).
- [17] 彭雷霆,欧阳祥,张灵均.公共文化服务发展水平探析——基于全国31个省(区、市)2015-2018年的实证分析[J].决策与信息,2021,(12).

[责任编辑:胡梁 实习生:舒永芳]

The Formation, Dilemma and Countermeasures of Project-Based Governance in Public Cultural Services

ZHAN Shaowen, QIN Yamei

Abstract: In the construction of public cultural services, project-based governance has become a standardized and normalized means. The dedicated allocation of resources and the participation of multiple stakeholders constitute the basis of project-based governance of public cultural

services. In practice, the project-based governance model has promoted efficiency of public cultural service construction with its characteristics such as technicality, specialization and mobilization. However, it has also led to logical contradiction between pragmatism and humanism, service-oriented thinking and inspection-oriented thinking, resulting in mismatches between supply and demand, and downgrading of project goals. Over the long term, it has created a “Matthew effect”. China should optimize the resource allocation model and direct resources to disadvantaged areas ; strengthen constraints on power and strict supervision of the decision-making and administration of primary-level governments ; expand channels for citizen participation to address the shortcomings of project-based governance in public cultural services.

Keywords: public cultural services ; project-based governance ; public service purchase ; cultural governance

[收稿日期] 2023-07-17

[作者简介]詹绍文（1969-），男，湖北黄冈人，管理学博士，西安建筑科技大学公共管理学院教授，主要从事文化资源学、文化产业管理、区域文化发展管理等研究；秦亚梅（1998-），女，河南洛阳人，西安建筑科技大学公共管理学院硕士研究生。