



哈尔滨工业大学学报(社会科学版)

Journal of Harbin Institute of Technology(Social Sciences Edition)

ISSN 1009-1971,CN 23-1448/C

《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》网络首发论文

题目： 基层政府购买农村公共文化服务的需求管理研究——基于三方主体分析框架的考量

作者： 龚建艳，周义程

DOI： 10.16822/j.cnki.hitskb.20240307.001

收稿日期： 2023-11-18

网络首发日期： 2024-03-25

引用格式： 龚建艳，周义程. 基层政府购买农村公共文化服务的需求管理研究——基于三方主体分析框架的考量[J/OL]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版).
<https://doi.org/10.16822/j.cnki.hitskb.20240307.001>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

基层政府购买农村公共文化服务的需求管理研究

——基于三方主体分析框架的考量

龚建艳^a, 周义程^{a,b}

(苏州大学 a.政治与公共管理学院; b.东吴智库政府治理研究中心, 江苏 苏州 215123)

摘要:以购买服务中的购买主体、消费主体、承接主体在需求管理中的主体类型、主体范围和主体作用为依据,可以搭建起基层政府购买农村公共文化服务需求管理的三方主体分析框架。基于该分析框架的考量表明:购买主体应通过建立系统性的信息调查体系、完善需求信息采集的方式方法进行需求调查,通过对信息进行分类和筛选来推进需求整合,通过选择好承接主体、加强监督管理来推动需求满足;消费主体应通过个体化表达和组织化表达进行需求表达,通过完善制度规范、拓展需求表达渠道来健全需求表达途径;承接主体应通过专业化需求识别、参与式需求识别来精准把握消费主体需求,通过培育承接主体专业化服务能力、注重消费主体需求导向来推进需求供给。

关键词:基层政府;社会力量;农村公共文化服务;购买服务;需求管理

中图分类号: D63

文献标志码: A

文章编号: 1009-1971(2024)03-0000-09

一、问题的提出与分析框架搭建

(一)问题的提出

推动公共文化服务高质量发展是满足人民群众对美好生活向往的必然要求,并已成为中央高度关注的一个重要议题,例如,2021年3月,文化和旅游部、国家发展改革委、财政部三部委联合出台《关于推动公共文化服务高质量发展的意见》(文旅公共发[2021]21号),指出要促进公共文化服务提质增效^[1]。而现代公共文化服务体系则是高质量的公共文化服务的题中应有之义。习近平总书记在党的二十大报告中就明确强调,要“健全现代公共文化服务体系”^[2]。显而易见,农村公共文化服务是公共文化服务体系的重要组成

部分,也是公共文化服务体系建设的短板所在。因此,如何加强和改进农村公共文化服务供给,就成为实现公共文化服务高质量发展不容忽视的一个关键性议题。而基层政府向社会力量购买农村公共文化服务业已成为农村公共文化服务供给的一个重要途径。

从实践层面看,在中央政府层面,围绕政府向社会力量购买公共文化服务工作已经出台了一系列政策文件。2015年5月,国务院办公厅转发了文化部、财政部、新闻出版广电总局、体育总局关于《做好政府向社会力量购买公共文化服务工作意见的通知》(国办发[2015]37号);2021年3月,文化和旅游部、国家发展改革委、财政部印发了《关于推动公共文化服务高质量发展的意见》

收稿日期:2023-11-18

基金项目:江苏省社会科学基金重点项目“空间整合视角下江苏政府购买社区居家养老服务监管体系研究”(22ZZA003);江苏高校哲学社会科学优秀创新团队项目“地方政府与社会治理”(NH33710921)

作者简介:龚建艳(1997—),女(苗族),贵州遵义人,政府治理研究所助理研究员,从事公共服务研究;周义程(通讯作者)(1978—),男,江苏泗阳人,副院长,教授,博士生导师,法学博士,东吴智库政府治理研究中心主任,从事公共服务研究。

(文旅公共发[2021]21号);2023年4月,中央宣传部办公厅与文化和旅游部办公厅联合发布《关于推动实体书店参与公共文化服务的通知》(办公共发[2023]51号)。这些文件强调要加大政府购买公共文化服务力度,并对政府购买公共文化服务的购买主体、承接主体、购买内容、购买机制等作了明确规定,但是关于如何推进基层政府向社会力量购买农村公共文化服务、特别是如何加强相关的需求管理工作,这些政策文件中既未提及,也缺少专门的政策文件规定。在地方政府层面,不少地方政府也在积极探索购买公共文化服务的实践。例如,江苏省无锡新区早在2010年就尝试通过公开招标的形式将公共图书馆的管理、运行和服务外包出去。北京市海淀区专门出台了《关于促进社会力量参与公共文化服务的实施意见》,以鼓励社会力量多方式多领域参与到公共文化服务购买中来。^①湖北省通过购买文化演出的形式来组织开展文艺点亮生活、戏曲进乡村等惠民演出活动^[3]。毋庸置疑的是,在地方政府的这些实践探索中,一个共同的缺憾是对基层政府向社会力量购买农村公共文化服务的需求管理工作重视不够。

从理论层面看,学界的相关研究主要聚焦于政府购买公共文化服务存在的问题与改进的路径。这些研究认为,存在的问题主要有公共文化服务质量不高^[4]¹¹³、需求不完全一致^[5]⁹⁷、服务监管力度以及信息公开程度不够^[6]¹⁶⁵、交易平台功能不健全^[7]³⁷、政策体系构建缺失^[8]¹³³等。针对这些问题,其强调从构建多元开放的需求表达机制和决策参与机制^[9]³⁸、加大社会化承接组织的培育力度^[10]²⁶、促进需求表达^[11]¹⁷⁷、完善法律法规^[12]³⁵⁻⁴¹、鼓励和支持社会力量广泛参与^[13]⁴⁹、健全绩效考核体系^[14]⁵⁰等方面加以改进。这些研究成果对于完善基层政府向社会力量购买农村公共文化服务的需求管理无疑具有重要参考价值,但相关研究往往对政府购买农村公共文化服务关注不多,而关于基层政府向社会力量购买农村公共文化服务中各参与主体如何进行需求管理的研究成果则更少。基于前述考虑,本文研究的问题是:在基层政府向社会力量购买农村公共文化服务的过程中,购买主体、消费主体、承接主体应如何更

加有效进行需求管理?此外,相关研究成果在对存在的问题与改进的路径进行探讨时,很少搭建一个相对系统的分析框架,这就导致这些成果的相关观点相对零散和缺乏系统性,甚至存在各说各话的状况。有鉴于此,本文尝试以购买主体、消费主体、承接主体在基层政府向社会力量购买农村公共文化服务需求管理中的主体类型、主体范围和主体作用为依据,结合需求管理所包含的需求调查、需求表达、需求识别、需求整合、需求供给、需求满足等主要内容,初步搭建起一个三方主体分析框架。

(二)三方主体分析框架

基层政府向社会力量购买农村公共文化服务主要包括三方主体:作为服务购买者的基层政府,作为服务消费者的村民,作为服务生产者的社会力量。面对日益复杂化、多样化、个性化和动态化的农村公共文化服务需求,仅依靠其中某一方主体,很难做好购买农村公共文化服务需求管理工作,而是需要三方主体共同努力,发挥自身独特而又重要的作用。但三方主体能否形成共同参与、相互依赖、良性互动的需求管理体系,成为基层政府精准购买农村公共文化服务的基础。

在购买农村公共文化服务的三方主体中,作为购买主体的基层政府是购买农村公共文化服务的推动者和主导者^[15]¹⁴¹。基层政府向社会力量购买农村公共文化服务是为了满足各类需要基层政府提供给村民的服务,推动村民的需求满足。在需求满足的推进过程中,基层政府首先需要进行需求调查,了解村民对公共文化服务的需求具体包含哪些内容;其次是根据需求调查内容进行需求整合,筛选出那些合理且基层政府财力、人力、物力能够供给的农村公共文化服务;最后是需求满足,也即为村民提供所需的农村公共文化服务。

村民是基层政府所购买的农村公共文化服务的消费主体,是购买服务的主要服务对象。从消费者的角度来讲,村民为了获得更符合自己需求的农村公共文化服务,可以采用个体化表达形式和组织化表达形式表达需求,还应积极主动利用好制度化表达渠道和非制度化表达渠道向基层政府和社会力量表达自己的服务需求与偏好,让购

^①北京市海淀区人民政府办公室转发区委文委《〈关于促进社会力量参与公共文化服务的实施意见〉的通知》,北京市海淀区人民政府公报,2023年第2期,第220-224页。

买主体和承接主体更准确地了解自己的真实消费需求,从而最大程度地确保自己的文化消费权益。从参与者的角度来讲,村民也要对农村公共文化服务的供给质量负责,要与基层政府和社会力量一道对农村公共文化服务的供给质量负责。

社会力量在购买农村公共文化服务中是公共服务的承接主体,通过基层政府提供的资金来为消费者主体生产、供给所需要的农村公共文化服务。社会力量在供给农村公共文化服务的过程中不但要接受基层政府的各项考核,还会重点考虑以后能否继续从基层政府中承接服务项目,所以在提

供农村公共文化服务过程中自然而然地会倾向于迎合基层政府的各项要求,而忽视接受服务的村民。为了避免以上弊端,在服务购买过程中,基层政府会要求社会力量对村民的真实需求进行识别,还需依据识别结果有针对性地进行需求供给,满足村民的公共文化服务需求。

基于以上分析,本文以购买农村公共文化服务中的购买主体、消费主体、承接主体在需求管理中的主体类型、主体范围和主体作用为依据,构建了基层政府购买农村公共文化服务需求管理的三方主体分析框架(见图1)。

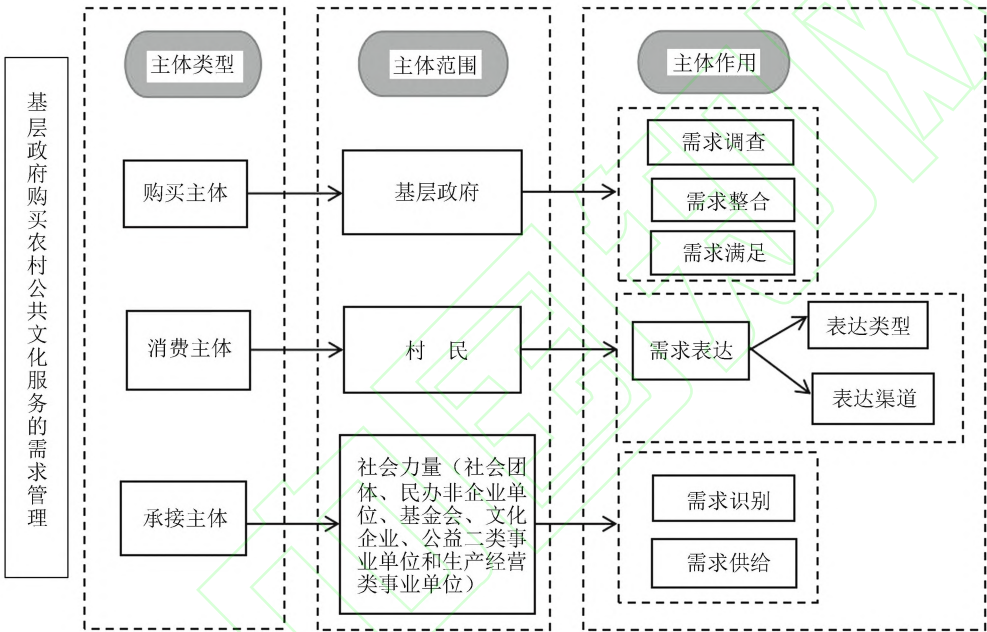


图1 基层政府购买农村公共文化服务需求管理的三方主体分析框架

资料来源:作者自制。

二、购买主体的需求管理:从调查到满足

农村公共文化服务是基层政府为了满足村民公共文化服务需求而供给的各种公共文化服务项目,是自由市场不能或不该提供的服务。基层政府能否供给村民满意的公共文化服务,关键在于其能否对村民真实潜在的公共文化服务需求与偏好进行深入而细致的调查分析,以此进行需求整合,最后生成需求满足机制。

(一)需求调查

需求调查是基层政府对村民表达的需求偏好

信息进行分析、识别和评估的过程,其目的是为了发现村民真实的普遍性需求。基层政府收集到的村民需求偏好信息往往呈现出海量、模糊、无序的特点,这就要求基层政府从杂乱无序的需求信息中筛选出能够真实反映村民利益诉求的需求信息。农村公共文化服务的精准供给建立在充足、及时和有效的需求信息基础之上,并基于所得到的需求信息进行农村公共文化服务供给,因此农村公共文化服务需求满足首先要采集村民真实潜在的诉求偏好信息。具体而言,基层政府至少需要从以下两方面进行综合发力。

其一,建立系统性的信息调查体系——农村

公共文化服务需求信息中心。按照目前中国基层公共文化服务体系的基本结构,其主要有县、乡(镇、街道)、村(社区)三级公共文化服务体系,其中负责乡村文化管理的是实行自我管理的“农村综合性活动中心”^{[16]79}。其管理人员因为没有编制、没有工资,活动预算和经费自我筹备,所以专业化的工作人员较为缺乏,目前在功能发挥上也大多流于形式。但因为“农村综合性活动中心”是直接面向村民、接触村民、为村民服务的单位,其存在有一定的必要性。为了更好地进行需求调查与需求信息管理,基层政府可以在“农村综合性活动中心”加挂“农村公共文化服务需求信息中心”牌子,增加需求调查的职能,投入文化活动预算经费,赋予管理人员工资和编制,配备专职人员进行管理。这样一来,一个专门负责农村公共文化服务需求管理的公共组织便可以有针对性、高效率地对村民的公共文化服务需求进行深入调查。

其二,完善需求信息采集的方式方法。目前,基层政府在自上而下的需求调查过程中,通常是通过线上公开征求意见与线下召开座谈会两种需求调查方式采集村民公共文化服务需求偏好,采集到的需求信息相对有限。为了采集到村民日益多元化、复杂化、多样化的农村公共文化服务需求偏好信息,需求信息的采集方法需要与时俱进和更加细化。具体而言,可以从两方面来进行:一方面,完善已有的需求调查方法。在公开征求意见方面,确保村民可以通过电话、官方邮箱、微信公众号、微博等多种方式反馈意见和建议;在召开座谈会方面,座谈会召开的时间、地点、规模需要适当。依据需求调查的一般经验,召开座谈会的时间最好控制在1个小时左右,地点选择在村委会,方便村民参加,规模控制在8—10人左右,确保所参加的村民都有发言机会。另一方面,基层政府还可以通过网络化信息和委托专业机构开展需求调查。网络化信息可以依靠云计算、大数据等实时了解和收集村民的需求信息,确保全天候、常态化以及更便捷的信息收集^{[17]74}。委托专业性的社会组织或学术性机构展开专业化的需求调查,可以更加准确地了解村民的农村公共文化服务需求,从而在一定程度上弥补基层政府需求调查能力不足的缺陷。

(二)需求整合

基层政府通过科学的方式和方法整合村民需

求,可以有效剔除无价值的公共需求进入生产流程,最大程度地提高农村公共文化服务供给的效率和质量。基层政府应以村民的需求为导向,形成一套科学合理的需求整合机制,精准判断农村公共文化服务的数量和种类,以便将整合好的村民需求信息传递给承接主体,让其提供村民需要的服务,这可以保障村民的文化权利、促进农村文化繁荣和社会稳定和谐^{[18]236-237}。

具体而言,基层政府应通过以下步骤将需求调查所得到的村民需求信息进行整合。一是分类整理。需求调查所得到的公共文化服务需求信息琳琅满目、各式各样,如果不进行分类和筛选,意味着所有的服务都一般重要,都要投入人力、物力、财力等进行服务需求供给,最终撒“胡椒面”式的农村公共文化服务广泛存在,却没有真正让村民的公共文化服务需求得到满足。基层政府应该根据必要和非必要、轻重缓急来分类整理需求信息。根据信息分类管理的原则,确定农村公共文化服务需求的具体类别、数量质量标准。二是筛选整理。基层政府提供农村公共文化服务时不仅需要顾及村民的需求层次,还需要考虑基层政府自身的能力限度,筛选出那些合理且基层政府财力、物力、人力能够供给的公共文化服务需求。在需求调查的信息分类和筛选好之后,基层政府需要对农村公共文化服务供给做出详细的规划安排,明确农村公共文化服务供给的基本类型、总体规模、具体标准、先后顺序和空间分布^{[19]113}。考虑目前基层政府的财力情况,将农村公共文化服务的供给定位在保基本、促均等上,除此之外的农村公共文化服务项目,可优先考虑由自由市场去提供。

(三)需求满足

农村公共文化服务属于基础性产品,其生产成本由基层政府支付,产品的设计和生产也应由基层政府统一承担^{[20]107}。基层政府无论是进行需求调查,还是需求整合,最终目的都是要有效满足村民的公共文化服务需求。在服务购买过程中,为了更好地实现需求满足,基层政府需要重点从组织购买、合同履行两方面进行发力。

其一,在组织购买环节要选择好承接主体。一是制定承接主体评选的信息机制。基层政府需要对农村公共文化服务市场的服务类型、供需状况、专业化程度、价格水平等进行全方位的摸排调查,明确市场上潜在承接主体的现状,通过对农村

公共文化服务市场的竞争性分析,准确把握市场实际情况。二是加强对承接主体评选的过程管理。在评选过程中,要尽量避免通过单一来源、直接委托和邀请招标等非竞争性方式来选拔承接主体,避免形成供应商垄断供给的局面。在资质审查过程中,要对承接主体的登记注册、税务缴纳和财务状况进行细致的审查。

其二,在合同履行环节要加强监督管理。一是提高基层政府的合同管理能力。强化基层政府管理人员的培训力度以提升其谈判和合同管理能力,构建基层政府购买农村公共文化服务信息平台以增加购买工作过程中的透明度,确保购买环节中信息的及时公布和公开。二是购买主体需要对承接主体提供服务的全过程进行密切跟踪监管^{[21]74}。在监管过程中,基层政府可以通过明察暗访、民意测验、入户访谈、电话调研等多种方式,形成持续性的监督报告,督促承接主体按规定履行契约。

三、消费主体的需求表达:从类型到渠道

基层政府能否使村民日益多样化、动态化和复杂化的公共文化服务需求得到满足,关键在于能否以村民的需求意愿为出发点和落脚点,了解村民的真实需求与偏好。为了解决信息输入中信息量不足以及信息质量差的问题,需要作为消费者的村民自下而上地积极表达自己的需求偏好。因此,村民多样化的需求表达类型和渠道就显得十分重要。

(一)需求表达类型

基层政府的开放性程度会对村民的需求表达产生很大的影响。如果基层政府的开放性程度较低,其将不太愿意倾听民意表达,村民需求表达的机会和途径就会受到很大限制,甚至没有需求表达的机会。当基层政府开放性程度较高时,其会主动调查村民的需求偏好,村民的需求表达机会会有所增加。依据村民需求表达的主动性、组织化程度,可以将村民自下而上的需求表达分为以下两种类型。

其一,个体化表达。当村民认为自己的需求表达能够影响基层政府决策时,就会表现出较强的需求表达意愿^{[22]56}。当村民的个体化表达意愿强烈时,无论基层政府有没有提供多样化和畅通性的需求表达渠道,一些村民都会积极寻求机会,

主动参与与自身利益密切相关的公共文化服务领域,表现出较强的参与意愿与表达意愿。原子化的村民个体可以通过多种渠道表达自身的公共文化服务需求,例如通过县长信箱、意见箱、12345市民服务热线、政府网站留言板块、行政首长热线等方式,还可以通过村民委员会、村民代表大会表达需求,采取信访途径反映问题等。

其二,组织化表达。当基层政府认真聆听村民的需求表达,并及时给予反馈,就会进一步激励村民进行需求表达的热情。如果基层政府搭建相关平台,提供顺畅的需求表达渠道,不但村民的个体化表达会得到增强,村民还会通过各类组织渠道和平台进行需求表达。相对于个体化表达,组织化表达对集体决策的影响较大,效率也更加显著。而目前农村公共文化服务需求表达机制存在的一个重要问题是组织化表达渠道相对缺乏。因此,为了更好地促进村民的组织化表达能力,可以将村民个人的公共文化服务偏好通过组织化的手段汇总为村集体的公共偏好,最终形成以村委会为主体的组织化表达机制。该机制是在尊重村民个体权利基础上的组织化表达机制,能够让村民更加有效地表达其需求。此外,村民还可以通过农村相关社会组织进行需求表达,比如文化演出协会、体育协会以及传统的民间文化活动组织(龙灯会、社戏团等)^{[23]100}。

(二)需求表达渠道

需求表达的关键是村民能够获得进行公共文化服务需求表达的渠道,从而将需求信息准确地传递给购买主体和承接主体^{[24]119}。当下,与发展较快的城市居民需求表达渠道相比,农村居民的需求表达渠道更少、更加不畅通、需求表达更不充分,利益诉求很难得到满足,因此有必要强化村民的需求表达渠道。

村民的需求表达渠道包括制度化渠道和非制度化渠道两类^{[25]95}。制度化渠道主要是农村基层组织,包括村委会、村党组织、村民代表会议、村团支部、村妇代会等^{[26]132},非制度化渠道包括网络、媒体、微博、微信以及村民自发组成的关系群体等。在制度化表达渠道中,村民缺乏表达自己需求的意愿。此外,当一些弱势、声音较小的利益群体的需求表达在制度化渠道中得不到关注和采纳时,该群体会通过非制度化渠道表达需求。所以,为了便于村民的需求表达,完善与扩展需求表达的渠道就显得重要而迫切。总的来说,应从以

下两方面来予以解决。

其一,完善村民公共文化服务需求表达的制度规范。正如前文所指出的那样,中央层面已经出台了《做好政府向社会力量购买公共文化服务工作意见的通知》《中华人民共和国公共文化服务保障法》《关于推动实体书店参与公共文化服务的通知》等政策文件,进一步健全了政府购买公共文化服务的制度规范。但是这些政策文件对政府购买公共文化服务只做了方向性、笼统性、原则性的规定,特别是对于基层政府向社会力量购买农村公共文化服务缺少专门的政策规定,更遑论对村民如何在基层政府购买农村公共文化服务过程中进行需求表达做出相关制度设计了。鉴于这一情况,可以考虑发挥地方制度规范的灵活性、适用性强的优势,鼓励地方政府制定村民需求表达的实施方案和细则,用制度规范村民通过需求表达渠道进行农村公共文化服务需求表达,实现村民需求表达的合理合规性,使村民需求表达的主体、方式、内容、范围获得制度的明确规定,确保村民需求表达的全面、适度与合理。

其二,拓展新的村民公共文化服务需求表达渠道。一是在农村探索“联户代表制度”。以各村民小组为基础选择联户代表人数,联户代表收集各村民小组的意见和建议,村委会定期或不定期召开全体联户代表大会,在大会上反映村民对公共文化服务的意见和建议。二是在农村成立代表村民利益的村民协会。村民协会具有较强的信息收集、分析、判断、处理能力,能更好地实现村民的利益识别和利益判断^{[27]76}。村民协会可以利用自身与村民接触的优势,在组织内部实现村民公共文化服务需求整合,减少需求信息收集、分析、识别、传递和处理的次数,在各个村民相对合意的基础上高效率地代表村民的真实需求。

四、承接主体的需求管理:从识别到供给

承接主体在基层政府购买农村公共文化服务体系中处于中心环节,是基层政府和村民之间的纽带,可以影响基层政府对村民需求的感知。在基层政府向社会力量购买农村公共文化服务的过程中,承接主体主要发挥需求识别和需求供给作用,是基层政府购买农村公共文化服务得以实现的重要载体。承接主体如果能精准识别村民的真实需求偏好,就能更好满足村民多样化的农村公

共文化服务需求。

(一)需求识别

需求识别是承接主体在全面、准确掌握村民需求特点和规律的基础上,持续优化供给方式和内容,最大程度促进村民公共文化服务需求的满足^{[28]32}。相较于基层政府,专业化的社会力量获取村民公共文化服务需求的经验、知识和专业化能力具有显著优势。再者,基层政府进行的是宏观性的需求调查,收集到的是村民宏观上的需求信息,而社会力量对村民的公共文化服务需求进行更深入和细致的需求调查,收集到的是村民更具体、更加细化的需求信息,而且在农村公共文化服务供给落实的过程中,承接主体与村民直接接触,村民更加细致入微的需求也需要承接主体进一步加以识别。

承接主体在需求识别过程中,需要把村民的各类公共文化服务需求信息进行分类整理,与农村公共文化服务供给的预期目标进行匹配和调整,将真实有效的需求信息以项目设计或需求反馈的形式传递给基层政府,从而在需求管理和决策之间建立起紧密的适配性联系。在需求识别过程中,承接主体可以在基层政府购买农村公共文化服务指导性目录范围内,运用专业知识、项目经验和说服技巧等,在农村公共文化服务项目设计和具体供给阶段对服务供给数量、质量、种类、覆盖范围等产生影响,进而影响基层政府对村民公共文化服务需求的把握^{[29]57}。承接主体除了通过基层政府自上而下的需求调查与村民自下而上的需求表达进行需求识别外,还可以通过专业化需求识别、参与式需求识别来掌握村民的公共文化服务需求偏好。

就专业化需求识别而言,其是承接主体在公共服务生产过程中主动去识别村民真实需求的过程。大量社会团体、民办非企业单位、公益二类事业单位和生产经营类事业单位等来自基层一线,经常与村民往来,本身具备掌握社会信息、洞察村民民意、了解村民公共文化服务需求的专业化能力。如果在承接基层政府购买农村公共文化服务的实践中能够充分发挥自身的专业化能力,可以对村民的公共文化服务需求进行较好的识别。在专业化需求识别中,承接主体可以借鉴和运用基层政府所使用的完善村民需求信息采集的方式方法主动对村民的公共文化服务需求进行识别,但在运用这些方式方法时,也需要关注前文所述的

关于这些需求调查方式方法的注意事项。

就参与式需求识别而言,参与式需求识别是承接主体在农村公共文化服务生产过程中为消费者主体主动参与创造条件的过程。具备承接资质和承接能力的承接主体,会针对基层政府发布的购买农村公共文化服务的具体要求,通过意见箱、投诉电话、召开座谈会等形式为村民主动提出意见和建议 and 表达诉求创造条件,在收集资料、分析各类问题和村民需求的基础上,结合自身能力和特长,剔除村民不真实、超前的需求信息,制定购买农村公共文化服务的项目书。在参与式需求识别过程中,承接主体还可以借鉴和运用村民所使用的村委会、村党组织、村民代表会议等制度化表达渠道和网络、微博、微信等非制度化表达渠道,为消费者主体主动参与到承接主体所开展的需求识别工作中来提供更多的渠道。同时,在运用这些需求表达渠道时,也应注意前文所述的关于这些需求表达渠道的注意事项。

(二)需求供给

需求供给是承接主体依托自身的组织规模、服务能力、社会资源等以灵活的供给方式来满足村民不同方面、不同层次的需求^{[30]129}。基层政府购买农村公共文化服务的一个重要目的是为了提 高公共文化服务供给质量,这就要求承接主体自身具备足够的承接资质和承接能力。但是承接主体在提供农村公共文化服务的过程中,经常会出现服务投入力度不够、服务质量不高、合同履行能力差等问题,与基层政府购买农村公共文化服务的初衷相悖^{[31]59}。因此,如何加强完善承接主体承接资质和承接能力的发展,是确保承接主体进行需求供给的关键。具体而言,承接主体可以从以下两方面来予以解决。

其一,培育承接主体专业化服务能力。近些年,随着基层政府向社会力量购买服务需求的增多,社会力量得到了增长,尤其是社会组织得到了发展,开始大量涌现出来,但数量增长的背后隐藏着社会力量发育良莠不齐的现象,只有一小部分社会力量的业务经验和承接资质符合承接要求,致使基层政府在购买服务时常常陷入被动局面,选择合适的承接主体成为比较困难、棘手的事情。为提高承接主体专业化服务能力,需要加强承接主体专业人才队伍建设。现实的做法是承接主体可以与高等院校、行业协(学)会、大型公共文化机构建立合作机制,召开面向承接主体的农村公

共文化服务培训,设计系统的专业课程体系,建设完善的专业化人才评价机制,为承接主体输送专业的人才队伍^{[10]26}。

其二,注重消费主体需求导向。承接主体在农村公共文化服务生产供给过程中,要充分利用好购买主体、消费主体以及自身已获得的村民需求信息。具体来说,一是要充分吸收购买主体在需求调查与需求整合中所采集到的村民真实潜在的诉求偏好信息,打破过去服务供给和服务供需不匹配的现象;二是收集整理消费主体通过制度化渠道和非制度化渠道所主动表达的需求信息,精准判断村民公共文化服务需求的种类和数量,明确公共文化服务供给的步骤和方式;三是运用好承接主体自身通过专业化需求识别和参与式需求识别所掌握的村民公共文化服务需求偏好,优化农村公共文化服务供给方式和内容。

五、结论与讨论

本文以购买主体、消费主体、承接主体在需求管理中的主体类型、主体范围和主体作用为依据,搭建起基层政府购买农村公共文化服务需求管理的三方主体分析框架。通过该分析框架得出如下结论:第一,购买主体需要通过建立系统性的信息调查体系——农村公共文化服务需求信息中心,完善公开征求意见、线下召开座谈会、网络化信息、委托专业机构开展需求调查等需求信息采集的方式方法,收集村民真实潜在的诉求偏好信息;经由对调查到的信息进行分类整理和筛选整理来推进需求整合;通过组织购买环节选择好承接主体、合同履行环节加强监督管理来满足村民公共文化服务需求。第二,消费主体需要通过个体化表达和组织化表达进行自下而上的需求表达;通过利用好村委会、村党组织、村民代表会议、村团支部、村妇代会等制度化表达渠道和网络、媒体、微博、微信以及村民自发组成的关系群体等非制度化表达渠道同向发力提高需求表达的积极性;通过完善村民公共文化服务需求表达的制度规范、扩展新的需求表达渠道来进一步畅通需求表达渠道。第三,承接主体需要通过专业化需求识别主动去发现消费主体的真实需求和偏好,通过参与式需求识别为消费者主体主动参与农村公共文化服务生产过程创造条件,二者共同推进承接主体发挥需求识别作用;通过培育专业化服务能力、注重消费主体需求导向等来满足村民日益多样化和

复杂化的公共文化服务需求。

本文可能的贡献在于初步搭建了一个基层政府购买农村公共文化服务需求管理的三方主体分析框架,并基于这个分析框架对基层政府购买农村公共文化服务中的购买主体、消费主体、承接主体如何更加有效地进行需求管理进行了一定的分析。但需要指出的是,与西方国家农村公共文化服务外包有所不同,中国基层政府向社会力量购买农村公共文化服务是为了化解现阶段的农村供需问题而进行的本土化创新,其最终目的是改善农村公共文化服务供给质量和满足村民的公共文化服务需求,而不是为了节约成本。因此,如何扩大基层政府购买农村公共文化服务的范围,扩宽承接主体的可选择空间,强化农村公共文化服务与农村文化产业的融合力度,吸引更多社会力量参与到农村公共文化服务供给,以更精准地为村民提供高质量的农村公共文化服务等,这些都有待未来的研究在理论结合实践的基础上进行更加深入的讨论。

参考文献:

- [1]文化和旅游部、国家发展改革委、财政部关于推动公共文化服务高质量发展的意见[EB/OL].中华人民共和国文化和旅游部网,(2021-03-08)[2023-04-10].http://zwgk.mct.gov.cn/zfxgkml/ggfw/202103/t20210323_923230.html.
- [2]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜,为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[EB/OL].中华人民共和国中央人民政府网,(2022-10-25)[2023-04-10].https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm.
- [3]文润荆楚大地,添彩美好生活[EB/OL].中华人民共和国文化和旅游部网,(2023-02-09)[2023-04-10].https://www.mct.gov.cn/whzx/qgwhxxlb/hb_7730/202302/t20230209_938991.htm.
- [4]肖鹏,肖九.公共文化机构作为专业主体:负责任创新视域下政府购买公共文化服务的制度建设方向[J].图书馆建设,2022(1).
- [5]李少惠,邢磊.公共文化服务购买中政府与社会组织合作的可持续性问题[J].图书馆论坛,2022(5).
- [6]王家合,杨硕,杨德燕,等.县域政府购买农村公共文化服务绩效的空间差异——以湖北省咸宁市咸安区

为例[J].经济地理,2021(1).

- [7]完颜邓邓,卞婧婧.政府购买公共数字文化服务的实践与思考[J].图书馆学研究,2020(24).
- [8]方永恒,李今今.我国地方政府购买公共文化服务政策:历程、困境与创新[J].华中科技大学学报(社会科学版),2020(1).
- [9]李洪佳.新时代的政府购买公共文化服务:价值逻辑、能力要求、提升路径[J].图书馆,2022(5).
- [10]李国新.完善农村公共文化服务政府购买政策与机制[J].行政管理改革,2019(5).
- [11]靳亮,纪广斌.公共文化服务市场化背景下政府如何扮演“精明的买主”角色[J].理论与改革,2017(6).
- [12]李龙渊.《公共文化服务保障法》有关社会化发展规定的落实与完善[J].图书馆建设,2021(2).
- [13]胡艳蕾,陈通,高海虹.我国政府购买公共文化服务的“非合同制”治理[J].中国行政管理,2016(1).
- [14]鄢圣文.我国文化服务购买的现实困境与改革建议[J].中国财政,2015(22).
- [15]张邦辉,李丹姣,蒋杰.政府向社会组织购买公共服务中的公众需求表达机制探究[J].改革,2020(5).
- [16]翟小会.需求管理、文化治理与基层公共文化服务体制创新[J].学习论坛,2018(5).
- [17]蔡礼强.政府向社会组织购买公共服务的需求表达——基于三方主体的分析框架[J].政治学研究,2018(1).
- [18]周芝萍.农村公共文化服务体系构建——以江西为例[J].江西社会科学,2014(5).
- [19]陈水生.公共服务需求管理:服务型政府建设的新议程[J].江苏行政学院学报,2017(1).
- [20]杨柳.公共服务供给中的需求管理[J].中国党政干部论坛,2017(1).
- [21]邵鹏峰.政府购买公共服务的监管困境破解[J].甘肃理论学刊,2013(2).
- [22]漆国生.公共服务中的公众参与能力探析[J].中国行政管理,2010(3).
- [23]王蔚,彭庆军.论农村公共服务需求表达机制的构建[J].湖南社会科学,2011(5).
- [24]马静,岳军.巡视制度在我国公共服务需求表达中的应用研究[J].社会科学研究,2014(6).
- [25]刘书明.多元合作公共服务供给理论与民族地区农民需求表达机制——基于甘肃省临夏回族自治州的实证研究[J].财政研究,2016(9).
- [26]胡家,尚明瑞,陈思明.西北民族地区农民公共服务

- 需求表达机制研究[J].宁夏社会科学,2016(2).
- [27] 邓念国,翁胜杨.“理性无知”抑或“路径闭锁”:农民公共服务需求表达欠缺原因及其对策[J].理论与改革,2012(5).
- [28] 巫志南.公共文化产品和服务精准供给研究[J].图书与情报,2019(1).
- [29] 敬义嘉.从购买服务到合作治理——政社合作的形态与发展[J].中国行政管理,2014(7).
- [30] 杨柯.政府向社会组织购买公共服务的发展困境及道路选择[J].理论月刊,2013(1).
- [31] 王清.项目制与社会组织服务供给困境:对政府购买服务项目化运作的分析[J].中国行政管理,2017(4).

Research on Demand Management of Purchasing Rural Public Cultural Services by Grass-roots Government

—Considerations Based on the Tripartite Subject Analysis Framework

GONG Jian-yan^a, ZHOU Yi-cheng^{a,b}

(a.School of Politics and Public Administration; b.Soochow University Think Tank Government Governance Research Center, Soochow University, Suzhou 215123, China)

Abstract: Based on the main type, scope and role of the main body in the demand management of the purchasing subject, the consuming subject and the undertaking subject, a tripartite analysis framework of the demand management of the rural public cultural services purchased by the grass-roots government can be built. Based on the analysis framework, the considerations show that: buyers should establish a systematic information investigation system, improve the ways and methods of demand information collection to conduct demand investigation, promote demand integration by classifying and screening information, and promote demand satisfaction by selecting a good receiver and strengthening supervision and management; The consumer should express the demand through individual expression and organizational expression, and improve the way of demand expression by improving the system norms and expanding the channels of demand expression. The undertaking body should accurately grasp the demand of the consumer body through professional demand identification and participatory demand identification, and promote the demand supply by cultivating the professional service ability of the undertaking body and focusing on the demand orientation of the consumer body.

Key words: grassroots government; social forces; rural public cultural services; purchase of services; demand management

[责任编辑:郑红翠]