

# “国家人类学”视角下基层文化治理背后的逻辑

方蕙

杭州电子科技大学,浙江杭州 310018

DOI: 10.61369/SSSD.2025090019

**摘要：**政府主导型的“权威型供给”是目前基层公共文化生活的主要供给方式。在国家人类学的视角下，国家与社会之间存在互动空间并形成多层次的互动关系，赋予每个层级不同的责任。本文旨在梳理中央政府、地方政府、基层社会的行动逻辑，探究公共文化生活在乡村社会的实践机制，以及基层文化的治理效果。

**关键词：**基层文化治理；国家人类学；公共文化服务

## The Logic Behind Grassroots Cultural Governance from the Perspective of "National Anthropology"

Fang Hui

Hangzhou Dianzi University, Hangzhou, Zhejiang 310018

**Abstract :** The government-led "authoritative supply" is the main supply mode of grassroots public cultural life at present. From the perspective of national anthropology, there is an interactive space between the state and society, forming a multi-level interactive relationship, which endows each level with different responsibilities. This paper aims to sort out the action logic of the central government, local governments and grassroots society, explore the practice mechanism of public cultural life in rural society, and the governance effect of grassroots culture.

**Keywords :** grassroots cultural governance; national anthropology; public cultural services

## 引言：“国家人类学”视角下的社区公共文化生活

如同人类学将社会分成细小的层面一样，要理解国家与社会的互动，也必须着眼于国家的各种不同层面。乔尔·米格德尔提出了“国家人类学”<sup>[1]</sup>的新视角：国家与社会绝不是对立的，之间始终存在一个互动的空间。国家是有层次的，国家既以整体的形式与社会进行互动，同时不同层次与社会势力之间进行分组整合，产生不同的关系，不断调整目标，并在这个过程中被建构与重构。在韦伯“科层制”的指导之下，国家政权组织到基层社会之间形成了：中央政府——地方政府——基层社会这三个层级的结构。通过对行政层级的划分，赋予每个层级不同的责任。本文以 A 省——N 区——X 村为例，基于“国家人类学”的视角，分别从国家、地方政府和基层干部这三方面来呈现其复杂互动关系，探究公共文化生活在乡村的贯彻逻辑，以及各个层级在社会作用后所形成的效果。

## 一、中央政府：贯彻国家意志的制度安排

中央政府作为国家权力的最高层级，在国家主体中发挥着核心作用<sup>[2]</sup>。在公共文化体系中，中央政府发起制度安排，把行政事务逐级往下发包，到达基层社会，逐步实现国家意志的全面贯彻。最终提升各地区的公共文化生活，保障公民的公共文化权利。

### （一）实现社会整合与社会公平

我国幅员辽阔，各个地区公共文化生活的发展参差不齐。对于乡村社会来说，一方面是城乡差距较大。这主要表现在乡村公共文化设施陈旧、人才缺乏、资金短缺，不能够满足广大村民的需求。另一方面则是地域上分布不平衡。东部发达地区乡村与西

部欠发达地区乡村公共文化服务的供给差异较大。而建设服务型政府的重要衡量指标就是向全社会提供均等的公共服务。在中共中央办公厅、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》中明确了公共文化服务体系的方向与目标：要基本建成覆盖城乡、便捷高效、保基本、促公平的现代公共文化服务体系<sup>[3]</sup>。要逐步形成政府、市场、社会共同参与公共文化服务体系建设的格局。由中央政府来进行总体的制度设计有利于打破文化资源配置的不均衡，实现全国各地的协调发展，实现社会整合。

### （二）保障公民的公共文化权利

中央对社区公共文化生活进行统筹规划，保证了公民文化权利的同时促进社区公共性的建构。中国乡村社会不仅是生活共同

★本文系浙江省教育厅科研项目资助（项目编号 Y202147179）“新型城乡关系下郊区拆迁安置社区的公共性建构机制研究”的研究成果。

体更是文化共同体<sup>[4]</sup>，不同乡村社区的公共文化具有其自身的特殊性。我们不能简单地将以往城市社区的组织思路和模式直接移植到乡村社会<sup>[5]</sup>。城乡关系紧密的乡村<sup>[6]</sup>，城市化进程快，传统的乡村文化逐渐凋敝，新的社区文化还没有形成，就会存在文化断层的现象。城乡关系疏远的乡村，乡村传统文化更加丰富。乡村公共文化服务，是现代文明的嵌入，更要着眼于乡村传统文化振兴，精神的回归和复活。同时，这些社区公共文化承载着主流意识形态在乡村社区的构建，这对于维护国家的政治稳定、文化安全等方面发挥着巨大的作用。《国家基本公共文化服务指导标准（2015—2020年）》中制定了实施和考核标准，明确规定各级政府在提供公共文化服务中的人员配备条件、硬件设施基础和具体服务项目。中央政府通过指导标准来协调公共文化的整体基调，在提供社会公众教育、娱乐、信息服务等功能的同时，传递着特有的思想文化主张、价值观，加强国家认同感。

### （三）有效分配社会资源

社会资源可以分为组织资源与资金资源，组织资源由国家内部、外部的组织机构提供。国家内部的组织资源主要负责主动打造组织架构，将公共文化服务机构作为空间实体，承担着为公众服务提供服务设施及资源配置载体的职能<sup>[7]</sup>。例如设立乡镇综合文化站、图书馆、博物馆等，通过组织架构将文化资源输入。组织资源越多，组织策略规划中所开展的服务和探索的领域越广。在国家外部，我国政府将公共文化服务向社会市场领域开放，向社会组织购买服务与产品。中央政府通过构建多元的组织架构，将充满活力的市场资源与社会资源流入公共文化服务领域。在资金资源方面，国家通过指定标准，下拨资金，同时制定考核方案自上而下来推动公共文化服务的实施。首先各级政府需要制定财政预算，科学合理地测算公共文化服务的保障资金。其次中央和省级财政对不同地区进行差异化的财政转移支付。最后建立绩效评价机制，引入第三方机构对各地区的实施情况进行动态监测与群众满意度测评。把好的经验进行全国推广。通过该流程，将公共文化生活自上而下贯彻到基层社会当中。

## 二、地方政府：专业化与具体化的行动策略

后现代意识的特征之一就是“地方性”——在普遍性中尊重特殊性<sup>[8]</sup>。国家进行资源配置、决定社会各层级的性质，确定集体认同的内容，但是地方性势力的接收与实施也是整个环节的关键所在。地方政府作为执行机构的同时，也是政策的再决策者，地方政府依据地方性特征，发挥其自身的智慧，在执行政策的环节中继续进行政策的细化。

### （一）省级政府：制定地方规划，融入地方意志

社会、经济、文化发展的地区差异化发展是我国的基本国情。中央政府制定的整体性政策符合全国一般性的情况。当中央的意志到达地方社会，政策就要因地制宜。作为全国性的公共文化的标准，每个省在制定省内的计划的时候，必然要在此基础上，对政策进行解释与变通，根据省内的实际情况融入地方意志。所以省级地方政府的主要职责便是承接中央的指令，融入地

方的要求，下派到市与县区，并对其进行考核与验收。例如根据国家的指导标准，A省人民政府融入地方特点出台了《A省基本公共文化服务标准（2015—2020年）》。A省在中央层级的基础标准上进行具体的量化，比如中央政策要求公共图书馆免费开放，A省则在标准中明确规定公共图书馆每周开放的时间不少于56小时；乡镇公共电子阅览室开放的时间不少于28小时；农家书屋每周开放的时间不少于40小时。以及制定数字型的标准，更有利省级政府对下级政府的验收与考察。A省将标准量化的同时，还进行了标准的具体化与地方化。将国家对文体活动的统一标准拆分为文体活动、展览展示、文化走亲、数字文化、培训讲座这五个方面，并明确次数。其中，文化走亲活动是地方政府为促进地方融合，协调文化资源而推出的新形式的文体活动的类型。数字文化则是凸显了经济发达地区的区位优势，利用现代新媒体与技术资源对公共文化服务进行拓展。在基础设施方面，A省创新推动文化礼堂项目，在每个村建设面积大于200平方的文化礼堂，包含了运动健身、影视娱乐、文化展览、演出共享等功能。在人员方面，A省不仅仅局限于对基层输入文化活动，更要求各基层社会拥有各自相对稳定并经常开展活动的文体团队，并配套一定数量的文化志愿者队伍。

### （二）地级市与县区政府：政策事务的具体化与专业化

不同市、县的社会经济发展水平存在较大的差距，并各具特色。市与县区的政府根据上级政府的审核要求提出具体的实施方案。公共文化活动从省级落实到乡村社区主要通过项目制的方式，由市区政府部门通过项目的招标、申请、分配的方式结合乡村实际需求，将项目落实到村庄，合理分配专项资金。建立在专业分工基础上的职能划分不仅有助于提高效率，还方便各级政府部门的对口管理。一方面，市区级政府细致解读省政府的具体政策，有针对性地开展符合上级要求的公共文化活动。另一方面其对于基层社会的现实情况更为了解，实现专项资金的合理配置。例如J市于2013年开始在全市实行社区文化专职管理员制度，在每个社区配备1名具有一定组织管理能力，热心农村、社区文化建设的专职管理员，薪资享受政府补贴。下辖的N区则进一步确定了文化专职管理员的下派方式、基本条件、工作职责、相关要求。目前N区有72个文化专职管理员，全市有729个。文化专职管理员是以政府购买劳务的方式，实行“镇（街道）聘、文化站管、社区用”的聘用办法。镇（街道）负责制定标准，按照有关程序统一招聘，文化主管部门核准后纳入镇（街道）综合文化站统一管理，文化站按每社区1名文化专职管理员的要求往各社区进行调配。文化专职管理员接受镇（街道）文化站和村委会双重管理。以X村为例，原本X村一共有5个村干部：书记、主任加上3个委员，管理面积为7.46平方公里，村民人口为3847的大村，统筹较为困难。其中一个委员是负责文教卫生工作，同时承担着其他条线事务，平时事务繁忙，乡村公共文化活动很难开展。文化专职管理员是单独条线的工作人员，基本职责是管理社区公共空间有序开放，组建文艺团队，开展文体、宣传活动。总结而言，在地级市与县区政府这一层级，市级政府发起制度，区级政府设置具体的落实方案下派到每个村庄，将上级政府的模糊工作融入地

方特色并具体化与专业化。

### 三、基层干部：行政指令与社区治理的融合

乡镇政府作为直接面对民众的一级政府，是国家和社会交接的平台，也是国家意志和民众诉求的交汇点，在整个国家治理的体系中发挥着基础性的作用。“上面千条线，下面一根针”，基层干部在完成上级的考核标准的同时发挥主观能动性构建社区共同体，促进社区治理。

#### （一）完成上级行政指令

完成上级的行政指令，这是基层社会工作的出发点。自从分税制改革以来，基层社会的公共文化建设主要依靠政府的财政转移支付与项目制度的层层发包。在基层社会，针对上级政府制定的标准与考核内容进行项目申请与开展。例如在X村，每年要达到“158”活动的标准，“158”活动即为每月放映1场电影或纪录片；每年5场演出，上级政府支持2场，村自行组织3场；每年8次文体活动，包括培训、舞蹈比赛等。X村书记回忆到：“几年前，我们举办了一场文化走亲活动。镇里会将村社区两两搭配好结成走亲的对子，每年都是固定的组合不会变动，活动分别在两个村庄举办。当时，我们邀请了专门的舞美团队来搭建舞台。每个村各出5个表演节目，有歌唱、舞蹈、乐器、小品等。活动由小组长

挨家挨户上门通知，也会通过微信群以及广播等传播媒介进行通知。每年文化走亲都非常热闹，所有位置都坐满了，还有很多人站着看呢。”

#### （二）基层社会治理与生活治理

在紧密型城乡关系之下，乡村的公共文化生活发展是国家生活社区化的体现，更是村民对美好乡村共同体的期待，促进村民进行有序的生产与稳定的生活<sup>[9]</sup>。乡村民间组织是村庄公共生活参与的主体力量，这也是社会主导的公共生活的组织主体。随着城市化的发展与市场经济的嵌入，传统的社会民间组织的活力逐渐减弱，于是，基层政府联合乡村能人组织重构乡村民间组织，甚至成为了民间组织的发起者，以此为契机促进乡村整合。以X村为例，有备案的民间组织一共有10个，共计573人。基层社会将村民有序的组织起来，发展了文化团队与文化志愿者的新组织方式。这首先是为了提供公共文化服务，满足村民私人生活公共化的需求<sup>[10]</sup>，其次是达到乡村生活治理的目的。基层社会在完成上级任务的同时，在文化层面上对村民的身份进行再造，进行新的社会整合。通过自上而下的组织力量打造一个新的乡村共同体，这个共同体是以地缘、趣缘为纽带的公共文化生活共同体。这不仅提升了村民的文化素养，更是加强村民之间的联系，恢复乡村社会的活力，形成治理性团结<sup>[11]</sup>。

## 参考文献

- [1] 关于加快构建现代公共文化服务体系的意见 [N]. 人民日报 , 2015-01-15(009).
- [2] [美] 乔尔·米格德尔. 国家权力与社会势力 [M]. 江苏人民出版社 , 2017:16.
- [3] 瞿同祖. 清代地方政府 [M]. 范忠信 , 宴峰译 . 北京法律出版社 , 2003:29.
- [4] [德] 滕尼斯 . 共同体与社会 [M]. 张巍卓译 , 商务印书馆 , 2020.
- [5] 高宏存 . 理念更新带动乡村社区公共文化服务创新 [J]. 行政管理改革 , 2019, (05):27-29.
- [6] 熊万胜 , 陈昌军 . 本土语境中的郊区、郊区化和郊区社会 [J]. 福建论坛 ( 人文社会科学版 ), 2021, (11):196-206.
- [7] 胡税根 , 陶铸钩 . 中国公共文化服务的发展逻辑研究 [J]. 华中师范大学学报 ( 人文社会科学版 ), 2018, 57(05):80-87.
- [8] 马翠军 . 国家治理与地方性知识：政策执行的双重逻辑——兼论“政策执行”研究现状 [J]. 中共福建省委党校学报 , 2015, (08):4-10.
- [9] 李友梅 . 新公共性与中国转型社会学理论范式创新 [J]. 学术月刊 , 2024, 56(02):5-20.
- [10] 方蕙 . 拆迁安置社区公共性的生成过程研究 [D]. 华东理工大学 , 2021.
- [11] 王阳 . 基层治理的社会基础：对地域性社会团结的再认识——基于重大公共卫生事件应急治理的分析 [J]. 求实 , 2023, (01):55-65+111.