

中国公共文化服务政策工具演化特征

王广飞

西南大学, 重庆市, 400799;

摘要: 本文基于2000-2024年62份公共文化服务政策文件, 运用“供给-需求-环境”框架, 剖析公共文化服务政策工具的配置与演化逻辑。研究表明: 政策工具呈“供给主导、需求发展、环境支撑”格局; 演化轨迹历经“补短板、提质量、优效能”, 实现了向多元协同与价值理性的转型。据此建议优化工具结构、强化协同与精准实施, 以提升治理效能。

关键词: 公共文化服务; 政策工具; 治理效能

DOI: 10.64216/3080-1486.26.02.096

1 引言与文献

伴随社会主要矛盾的转化, 我国公共文化服务面临供需错位、区域失衡等挑战, 这与政策工具运用的科学性密切相关。政策工具作为实现政策目标的手段, 是政策过程研究的核心议题。

1.1 政策工具的理论内涵及发展

政策工具研究始于20世纪50年代。早期研究侧重分类与特征描述, 如政府行动连续体理论、NATO模型及14种政府工具分类框架。随后, 学者开始关注工具选择的影响因素, 形成经济学追求效率、政治学关注权力与利益、制度学聚焦路径依赖以及规范视角强调价值合法性等多种解释路径。近年来, 该领域呈现三大趋势: 从单一工具转向工具组合协同研究; 从静态描述转向受多重因素影响的动态演化研究; 从宏观理论转向环境、科技、社会等具体领域的应用研究。

1.2 公共文化服务领域的政策工具研究

在公共文化服务领域, 现有研究主要聚焦三大主题: 一是现代公共文化服务体系构建, 强调标准化、均等化及多元主体参与的框架设计; 二是城乡与区域差距, 城乡公共文化服务体系是保障人民群众基本文化权益、满足群众基本文化需求的主要途径, 为实现文化大发展大繁荣的目标提供了基础保障; 三是数字化转型, 智慧社会、数字中国等战略的提出, 对中国公共文化服务的便捷性、智慧性和智能化提出了更高的要求, 传统的公共文化服务需要向数字化方向转型, 以适应社会的快速发展。

1.3 本研究思路

综上, 现有研究虽成果丰硕, 但在政策工具配置结构的量化分析、演化过程的动态考察以及深层驱动机制方面仍显不足。为此, 本文选取2000-2024年62份相关政策文件, 采用Rothwell和Zegveld的“供给-需求-环境”分析框架, 并借鉴Kingdon的多源流理论, 构建“工具分类-演化分析-机制解释”系统框架。本文旨在探明政策工具的配置特征、演化规律及驱动机制, 为优化工具组合提供理论支撑。

2 研究设计

本文运用NVivo 12软件分析62份(约36万字)政策文本。采用演绎与归纳结合策略, 由3名人员独立进行“开放、轴心、选择”三步编码并研讨定见。为保障科学性, 抽取15%样本检验: Kappa系数达0.87, 重测信度0.91; 并完成内容、建构与外部三层效度验证, 确保结果可靠有效。

3 编码结果分析

3.1 政策工具编码结果分析

通过对62份政策文本的编码, 政策工具应用呈现“供给主导、需求次之、环境最弱”的非均衡特征。供给型工具占据绝对主导(57.42%), 高度依赖硬件设施保障(37.17%)与数字科技赋能(23.77%), 并辅以财政与人才支持, 侧重于基础建设的直接投入。需求型工具占比23.08%, 主要依靠宣传引导(33.8%)和政府采购(25.82%)来激发与满足公众诉求, 产品开发与沟通机制相对偏弱。环境型工具应用最少(19.5%), 核心

依托规范标准的制度建设(38.33%)和传统文化资源保护(25%),在过程监督与绩效激励方面仍显不足。

3.2 政策目标编码结果分析

政策目标分为三大维度:文化目标(50.32%)居首,聚焦文化教育、繁荣与交流;政治目标(36.29%)次之,侧重主流价值观引导与公民文化权益保障;社会目标(13.39%)为辅,旨在提升公共文化服务覆盖面与促进社会公平。

3.3 政策内容编码结果分析

政策内容涵盖四大板块:活动开展(32.04%)重在文体与阅读服务;阵地建设(30.59%)聚焦硬件与资金投入;组织管理(18.89%)侧重制度与人事规范;创新服务(18.48%)则高度依赖数字化技术创新。

4 政策工具演化的特征

4.1 目标导向:从保基本到高质量发展

政策工具演化遵循“补短板-提质量-优效能”逻辑。补短板阶段重在解决“有没有”,主攻设施覆盖,供给型工具占绝对主导;提质量阶段转向“好不好”,需求型工具快速成长,重心由阵地建设向活动开展转移;优效能阶段则追求精准实效,三类工具趋向动态均衡,最终构建起“供给保基础、需求引方向、环境促提升”的协同格局。

4.2 治理逻辑:从政府主导到多元协同

政策执行实现了从一元管理向多元协同的转型。主体上,打破政府单一投入,引入市场与社会力量,公众转为协同治理者;机制上,由单行政命令演变为“行政+市场+社会+技术”的复合驱动体系。政府也从“划桨者”转向“掌舵者”,聚焦标准制定与资源引导,发挥“元治理”作用。

4.3 价值取向:从工具理性到价值理性

政策演化实现了向价值理性的全面升华。取向由效率转向公平,依托环境与供给工具消除壁垒、促进均等;视域由个体权益升至国家战略,统筹多类工具捍卫文化安全与自信;模式则由满足需求跃升为引领发展,打破被动响应,借助科技赋能实施创造性供给,前瞻性地激发并引领公众的新诉求。

4.4 实施路径:从经验探索到科学治理

政策实施完成了向系统精准治理的飞跃。一是路径科学化,告别经验摸索,依据目标科学匹配政策工具;二是体系系统化,打破“孤岛”,依托数字平台等促成工具紧密耦合与协同联动;三是质效精准化,评价标准转向群众满意度,借助大数据与AI实现需求精准识别与资源“精准滴灌”,全面迈向精细化治理。

5 政策建议

第一,优化结构,均衡发展:破解“重供给轻需求、重规制轻激励”失衡,提升需求与环境型工具比重。建立需求反馈闭环,完善绩效评价,扩大政府购买服务并引入社会力量。

第二,强化协同,提升效能:依据不同目标与内容特征,科学组合三类政策工具以发挥叠加互补优势,构建横向适配与纵向联动的协同配置机制。

第三,精准实施,提高质量:依托大数据精准识别群众需求,推动优质资源下沉基层。创新“订单式”供给模式,借助现代技术实现从单向“送文化”向互动“种文化”跃升。

参考文献

- [1] Guy Peters. “The Politics of Tool Choice”, in Lester M. Salamon and Odus V. Elliot, Tool of Goernment: A Guide to the New Govenance, Oxford University Press, 2002, pp. 552-564.
- [2] 李国新. 现代公共文化服务体系建设的思考[EB/OL]. (2016-05-05) [2025-10-10].
- [3] 金栋昌, 刘洁明, 杨九龙, 等. 健全现代公共文化服务体系的逻辑与路径[J]. 长安大学学报(社科版), 2024, (06): 1-43.
- [4] 王列生, 郭全中, 肖庆. 国家公共文化服务体系论[M]. 北京: 文化艺术出版社, 2009.
- [5] 柯平, 胡娟, 邱永妍, 王昊. 我国智慧图书馆建设的目标与路径[J]. 四川图书馆学报, 2022(3): 1-10
- [6] 郭佳铭. 新型城乡公共文化服务体系一体化建设研究[J]. 农村经济与科技, 2020, 31(14): 209-210.
- [7] 周萍, 陈雅. 公共文化服务数字化转型中的风险演化特征与控制策略研究[J]. 图书馆, 2022(6): 7-13