

公共文化服务的 网络治理研究

RESEARCH OF
PUBLIC CULTURAL SERVICE
NETWORK GOVERNANCE

罗云川 / 著



.....

公共文化服务的 网络治理研究

.....

RESEARCH OF
PUBLIC CULTURAL SERVICE
NETWORK GOVERNANCE

.....

罗云川 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

公共文化服务的网络治理研究 / 罗云川著. -- 北京 :
社会科学文献出版社, 2017.5
ISBN 978 - 7 - 5201 - 0123 - 3

I. ①公… II. ①罗… III. ①公共管理 - 文化工作 -
研究 - 中国 IV. ①G123

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 308305 号

公共文化服务的网络治理研究

著 者 / 罗云川

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 邓泳红

责任编辑 / 宋 静

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 15.75 字 数: 246 千字

版 次 / 2017 年 5 月第 1 版 2017 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 0123 - 3

定 价 / 69.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

序 一

探索民族振兴富强之路，建设一个文明强盛的伟大国家，从来都是有识之士自承的使命和追寻的梦想。通观历史长河，王朝兴衰更迭，物质此起彼落，唯有其中蕴含的文化基因和承载的民族精神永恒浸润且影响前行的民族和国家。

文化从来都承载民族之魂，传承民族精神。文化是历史进程中人类创造的物质与精神财富的总和，无论在东方还是在西方，文化都伴随着人类的进程对社会发展起着巨大的作用。文化作为一种可以被传承的民族或国家的道德情操、价值观念、思维方式、行为规范、生存样式、传统习俗等，以有形和无形的态势凝结在物质之中，弥散在社会体系的任一细节。文化以其无形的浸润、育化、约束显示出其对历史进程和社会发展的非强制性的巨大影响力，这种力量不仅可以表现为对正义和高尚的宣扬，同时也对低俗与阴暗给予打击乃至摧毁。这不仅仅是文化展示出来的力量，同时也表现出在不同环境下文化现象细密的基因般的相通和关联，呈现出文化中蕴含的不朽的生命现象。文化在生命的行走之中，不仅伴随着历史进程呈现出传承性，同时因其存在基因的相似和关联呈现出文化存在核心、主体和层次，自然也呈现出文化的多元和区域之间不同文化风格之间的相互影响和浸润。

区域间文化的相互关联，从组织理论的角度来看，呈现为网络状态，具有网络组织的样式和特征。这一特征为文化治理提供了多元治理的逻辑，也展现了治理的管理学内涵和组织模式借鉴。

文化作为国家治理的核心内容和重要手段，要发挥其育化作用，通过其无形力量弘扬公平、正义，传递光明、传递正能量，传承民族和国家精神，将社会发展的核心理念、社会主义核心价值观以及中华优秀传统文化渗透到人民群众的生活中，营造出良好的社会环境和经济发展环境。

借助攻读博士的机会，罗云川同志静下心来，认真回顾和思考工作中的所有，借鉴管理学和组织治理的理论，积极探索一种可行且符合生活客观和文化内涵的文化治理模式，显现出他认真严谨的学术态度和责任。期盼这一有益探索和产生的成果，能够有效地改善并提升公共文化治理绩效，提升民族素养。

本书是罗云川同志在攻读管理学博士学位期间开展研究取得成果基础上形成的专著。作者基于对文化本质属性以及文化内在的管理学内涵和组织治理特征的理解，从网络治理视角出发，以提高公共文化浸润、渗透和服务能力为目标，致力于系统、全面地探讨公共文化服务的体系优化和治理机制设计问题。作者在系统研究公共文化服务体系组织特征、服务目标与组织行为等问题的基础上，依据文化属性中展现的管理学内涵和组织模式借鉴，提出改进公共文化层级治理为网络治理的新治理模式；在分析“多元主体”动力因素与治理要素作用机理的前提下，提出了“动力-行为-保障”的三维网络治理机制，形成了治理模式与治理机制的内在逻辑和统一，提出具有一定开创性的治理模式、机制、路径与方法，以确保治理模式得以落实，依据文化现实的基因关联特征显示出该治理体系不仅具有充分的理论依据亦有较强的现实参考价值。同时为了有效发挥治理机制的作用，作者结合演化理论，提出了公共文化治理对策及治理路径。

该研究揭示了公共文化网络治理过程中社会公民层面、国家层面、地方政府层面和基层组织层面之间的逻辑关系，有助于发挥文化的传承、弘扬、约束与浸润作用，激活社会网络中各节点的文化基因，提高公共文化服务的渗透力与抵达性。

我作为罗云川同志的博士生导师，看到他能将所研究的成果以专著形

式整理出版，深感欣慰。希望罗云川同志能够继续努力，为我国的公共文化服务事业做出更大贡献。

是为序！

阮平南

2017年4月13日于北京工业大学

序 二

公共文化服务是一项以保障公民基本文化权益、满足公民基本文化需求为目标的基本公共服务，是弘扬社会主义核心价值观、建设社会主义文化强国的基础工程。在新的历史时期，国家做出构建现代公共文化服务体系的战略部署，提出了促进公共文化服务标准化、均等化、数字化、社会化和体制机制改革等一系列重点任务，公共文化的理论研究也呈现出前所未有的繁荣局面。云川的新著《公共文化服务的网络治理研究》堪称公共文化理论百花园中的一部力作。本书紧抓我国公共文化服务多元化供给趋势，从网络治理的视角，对多元化主体下的公共文化服务体系关系与治理结构、公共文化服务网络治理的作用机制与要素构成、有效发挥多元主体合作效用的途径方法等进行了深入、细致的系统化研究，研究视角独特，内容构成新颖，研究方法规范，理论分析、模式引入、问卷调查、案例解剖、政策建议有机结合，体现了作者的理论素养、学术功力和实践积淀。本书为我国公共文化治理贡献了一个新的视角和新的思考维度，对于完善我国现代公共文化服务治理体系的理论与实践具有很好的参考价值。

多年来，云川作为文化部全国公共文化发展中心的业务骨干和国家公共文化服务体系建设专家委员会的一员，积极投身我国公共文化服务事业，主持和参与了国家公共文化服务体系的多项重点工作和研究课题，特别是在公共文化数字化建设与服务方面成果丰硕。这本专著凝聚了云川丰富的实践经验和长期的系统思考，是云川倾注了大量心血取得

的研究成果。我为云川新著的出版感到高兴，敬佩云川在繁忙的工作之余还能以顽强的毅力埋头学术研究，也期盼能不断看到云川新的研究成果问世。

李国新

国家公共文化服务体系建设的专家委员会主任委员

北京大学教授、博士生导师

前 言

公共文化服务是以传播社会主义核心价值观、满足社会公共文化需求、保障公民基本文化权利为目标的公共产品与服务的总称，其在弘扬主流文化价值、促进社会和谐发展、增强公民幸福感等方面具有重要作用。近十年来，我国公共文化服务取得长足进步，同时，公共文化产品与服务同社会公众的需求不对接、服务效能较低、公众参与度和满意度不高等问题亦日益突出。从组织角度分析，结构上以政府及其所辖的公益性文化事业单位为主体的一元制供给抑制了社会各方力量的参与和协作，机制上行政任务导向的运作逻辑使供给端缺乏对需求端的关注和响应，传统科层管理模式形成的各自为政、自上而下单向度、组织缺乏开放性与协作性，是导致诸多问题的主要原因。

为此，本书从更有利于达到公共文化服务的目标出发，基于对公共文化服务结构特征与环境条件的分析，提出公共文化服务的组织管理模式应在继承科层管理模式优点的基础上，向网络治理模式进行创新性转换重构，并运用系统分析、案例研究、演化博弈、模拟仿真等方法，对公共文化服务的网络治理结构、治理机制以及有效发挥机制效用的治理途径等问题进行研究，一方面寻求解决当前公共文化服务诸多问题的治理路径，另一方面尝试对公共文化服务网络治理体系进行构建。

主要研究内容和结论如下。

(1) 对多元供给主体下的公共文化服务体系关系与治理结构进行研究。将企业、社会组织和公民纳入公共文化服务供给体系之中，使供给主体结构由“一元制”拓展为“多元化”，在剖析多元主体属性特征及其在公共文

化服务网络治理中的角色基础上,研究多元主体的组织关系、行为互动关系、网络形态及网络结构的动态性和稳定性,认为公共文化服务网络组织结构是一种有核的、可渗透类型,政府是其核心节点;多元主体因公共文化服务活动类型不同而存在不同的角色定位与交互关联,形成政府牵头型、政府参与型和自组织型3种行为互动关系。从纵向来看,国家、地方和基层在治理侧重点上存在差异,国家层面治理侧重于文化认同,地方层面治理则侧重于能力支撑,而基层层面治理侧重于服务提升。

(2) 研究多元主体网络结构下公共文化服务治理机制及其构成要素。分析多元主体动力因素与行为要素、保障要素的作用机理,提出公共文化服务网络治理机制具有“动力-行为-保障”三维视阈和协同、共享、契约、评估、激励、信息平台六个治理要素。依据我国公共文化服务活动的特征与资源的特点,结合实际案例,分析提出治理要素的主要内容及其治理策略,治理策略包括强化公共文化资源共享五环节衔接流转、将“精神-行为-分配”三层面内涵的契约治理嵌入、引入协作维度进行网络治理综合评估等。结合问卷调查,分析多元主体参与公共文化服务的动力因素,将治理要素与动力因素进行关联分析,给出治理要素作用于多元主体动力因素上的衡量指标。

(3) 研究促进多元主体合作、有效发挥机制效用的治理途径。多元主体在公共文化服务中的合作与竞争、交流与互动是一个博弈过程,在基于委托代理理论对多元主体在公共文化服务中的效用及其博弈关系进行分析的基础上,引入演化博弈理论及方法,提出公共文化服务网络治理分析模型,讨论模型假设、收益矩阵与函数构建、稳定点问题、影响因素识别以及治理强化的过程,进而有针对性地强化治理机制,以促进合作、规避风险。应用此模型,结合问卷调查和 NetLogo 模拟仿真,对公共文化机构与上网服务企业两类主体参与的公共电子阅览室社会化合作进行演化博弈分析,识别合作时段与内容、合作选择与激励、合作监管等主要影响因素,提出治理强化对策。

目 录

前 言	1
第一章 绪论	1
第一节 研究背景与问题提出	1
第二节 研究方法与研究框架	7
第三节 研究创新点	11
第二章 相关概念及文献综述	14
第一节 相关概念的界定	14
第二节 网络治理研究	33
第三节 公共文化服务网络治理研究	51
第四节 综合评价	57
第三章 公共文化服务的网络治理模式引入	59
第一节 公共文化服务运行现状及存在的问题	59
第二节 公共文化服务组织管理模式分析	67
第三节 公共文化服务网络治理模式的内涵与特征	77
第四节 公共文化服务网络治理模式的体系框架	80
第五节 本章小结	83

第四章 公共文化服务的网络治理结构 85

第一节 公共文化服务网络治理的主体及其角色 85

第二节 公共文化服务网络治理中的多元主体关系 89

第三节 公共文化服务网络治理中不同层级的治理侧重 100

第四节 本章小结 107

第五章 公共文化服务的网络治理机制 109

第一节 公共文化服务网络治理机制的机理与构成 109

第二节 公共文化服务网络治理的动力因素 112

第三节 公共文化服务网络治理的行为要素 116

第四节 公共文化服务网络治理的保障要素 129

第五节 治理要素与动力因素的关联分析 162

第六节 公共文化服务网络治理的博弈分析 168

第七节 本章小结 180

第六章 公共文化服务的网络治理实践 183

第一节 实践案例分析：公共电子阅览室的社会化合作 183

第二节 公共文化服务网络治理的政策建议 204

第三节 本章小结 208

第七章 结论和展望 210

第一节 研究结论 210

第二节 研究不足与展望 214

参考文献 216

附录 229

后 记 235

第一章 绪论

第一节 研究背景与问题提出

一 研究背景

公共文化服务是旨在传播社会主义核心价值观、满足社会公共文化需求、保障公民文化权利的一项基本公共服务。自 2005 年党的十六届五中全会首次提出^①以来，公共文化服务及其体系建设一直被作为国家文化战略的重要组成部分和公益性文化事业工作的主要内容，由党和政府主导推动。在供给方面，政府及其所辖的公益性文化事业单位是当前公共文化服务的主要供给主体，涉及中央、省、市、县、乡镇/街道、村/社区六级，涵盖图书馆、文化馆（群众艺术馆）、博物馆、美术馆、街道（社区）文化活动中心、工人文化宫、妇女儿童中心等具有公共文化服务职能的单位；在服务方面，公共文化服务面向全体社会公众特别是获取文化服务相对困难的社会群体，以公益性、基本性、均等性和便利性为原则，以保障人民群众看电视、听广播、读书看报、进行公共文化鉴赏、参与公共文化活动等基本文化权利为主要内容；在资金保障方面，以中央和地方各级公共财政为支撑；在运作机制方面，由中央至地方自上而下制订规划、分配任务、安排资金、配送产品、提供服务，具有鲜明的行政任务导向特征。

^① 杨志今：《认真贯彻落实党的十七届六中全会精神，加快构建中国特色公共文化服务体系》，载于群、李国新主编《中国公共文化服务发展报告（2012）》，社会科学文献出版社，2012。

在各级政府高度重视和公共财政持续投入下，我国公共文化服务及其体系建设近年取得了显著进展，公共文化场地设施得到了大幅改善，美术馆、图书馆、文化馆、文化站（“三馆一站”）均实现全部免费向社会公众开放，国家陆续实施的广播电视村村通、全国文化信息资源共享、农家书屋等文化惠民工程，也在一定程度上提升了基层公共文化服务供给能力。与此同时，公共文化服务存在的不足也日益凸显：一些公共文化场馆位置偏僻、功能设置不合理，导致利用率低下；各部门推动的公共文化服务项目存在功能重叠、内容交叉，配送的产品、开展的活动与社会公众需求脱节；一些地方公共文化服务的运行组织受限于资源、人力、资金等制约而难以发展，服务手段落后，服务内容陈旧；公共文化服务的参与度和满意度不高，这与公共财政的持续、大幅投入形成了较大反差。与此同时，大量民间具有公共文化特征的活动蓬勃兴起，社会公众参与热情高涨，而基于互联网特别是移动互联网的微博、微信等新媒体平台成为人们获取信息、发表观点、传播文化内容的重要载体，这些新的发展元素并未与当前政府主导的公共文化服务有机结合，这使得一方面民间不断提升的文化活力未被吸收进公共文化服务中，另一方面自发性文化活动和文化传播缺乏适当的引导与规范，诸如，对互联网上时有传播的一些不当言论和错误思潮，除依行政法规采取强制性处罚外，从文化角度加以软性、正向引导的功能缺乏，而在这方面，公共文化服务存在明显缺位，亦存在很大的发挥空间。

从组织角度分析，产生以上问题有两个根本性原因。一是从供给结构上，以政府及其所辖的公益性文化事业单位为主体的“一元制”供给，使企业、社会组织、公民被挡在供给主体外，传统公共文化服务体系边界成为阻碍社会各方力量参与公共文化服务供给、贡献力量的“藩篱”，一方面，政府在公共文化服务领域的单兵作战受限于资源、人力、资金的制约而显得力不从心；另一方面，政府单方面提供的公共文化产品与服务难以避免地带有一厢情愿式、灌输性色彩，不易于被社会公众所接受，不易于激发公众参与热情。二是从运作机制上，传统自上而下、单向度的行政任务运作逻辑使各级政府将公共文化服务视为完成上级交派的任务，其动力和目标主要为上级的认可而非社会公众的满意，同时“一元制”供给结构下其服务内容、服务手段、服务形式等可供选择的余地有限，亦难以采取

多样措施提升社会公众的满意度。公共文化服务诸多问题背后的结构性、机制性制约，体现出公共文化服务传统科层管理模式难以适应时代发展的新趋势和社会公众的新需求，需要进行优化和变革。

党的十八届三中全会决定将推进国家治理体系和治理能力现代化确定为全面深化改革的总目标，并用专门的一节阐述“构建现代公共文化服务体系”，表明公共文化服务不仅是国家现代治理体系的组成部分，也是构成国家治理能力现代化的必备要素^①。根据治理理论主要创始人罗西瑙的定义，治理是指由一个共同的目标所支持的一系列活动，这个目标未必出自合法的以及正式规定的职责，而且它也不一定需要强力克服挑战而使别人服从，治理就是这样一个规则体系：它依赖主体间重要性的程度不亚于对正式颁布的宪法和宪章的依赖^②。据众多学者对治理的研究，治理的核心思想主要包括以下三点：一是治理强调多元主体相对平等的参与；二是治理的规则体系是由参与各方在信任的基础上，通过协调而建立并自觉遵循的，并非靠强制使他人服从；三是治理强调目标的一致性和有效达成。

在治理理论基础上发展起来的网络治理，即应用数字网络技术、多元主体以网络化组织形态开展沟通与协调，从而达成一致的目标模式，由于其借助现代信息技术、突出多元主体协作的网络化特征，因而其具有较强的解释性和可操作性，正在成为继传统公共管理、新公共管理之后更好地克服“市场失灵”和“政府失灵”、平衡公正与效率、有效调动社会各方力量共同实现目标的公共管理新模式。美国印第安纳波利斯市前市长斯蒂芬·戈德史密斯和威廉·D. 埃格斯认为，网络治理象征着世界上改变公共管理部门形态的四种有影响力的发展趋势正在合流，即利用私人公司和非营利机构从事政府工作的第三方政府模式；从顾客—公民的角度考虑，采取横向“协同”、纵向减少层级的做法提供更为整体化的公共服务；数字化网络技术大大地减少了合作伙伴之间的合作成本，促进了网络化组织模式的发展；公民希望增加公共服务选择权的要求在不断提高，而多元化服务需求和多用户服务管理客观上要求建立便于互动和倾向于网络化运行的服

① 张永新：《构建现代公共文化服务体系的重点任务》，《行政管理改革》2014年第4期。

② 〔美〕詹姆斯·罗西瑙：《没有政府的治理》，张胜军、刘小林等译，江西人民出版社，2001。

务模式^①。在网络治理研究与实践方面,西方学者对网络治理的特征、框架、结构、机制等进行了较多基础性研究,而国内学者则提出了若干修订和扩展;美国、欧盟、日本等在反恐、环保区域合作、反贫困、儿童援助等领域进行了较多的网络治理实践,国内亦有个别地区在社区养老、农村社会管理等方面开展了具有网络治理特征的实践探索。网络治理的主要优势包括以下几个。一是通过多元主体的网络化合作,资源运筹范围从内部扩展到外部,发挥乘数效应,实现资源要素的共享;二是增加横向协同,减少纵向条块分割,实现协同优化,提高服务的整体性;三是数字化网络技术使网络联结更加紧密,减少了信息不对称现象,降低了合作成本,提高了合作效率,促进了合作创新;四是网络化交互式的运行服务更加适应社会公众的多元化服务需求,增强了公民的参与度和选择能力。这些优势,与当前公共文化服务中存在的诸多问题,具有很强的对应性。

基于以上研究背景,本书从公共文化服务存在的问题出发,引入治理理论和网络治理模式,以公共文化服务从传统科层管理模式向现代网络治理模式进行转换重构的视角,重点对网络治理模式下公共文化服务的结构、机制进行研究,在结构上探讨将企业、社会组织、公民纳入公共文化服务体系内的网络关系与结构形态,在机制上探讨将多元主体引入公共文化服务的项目策划、活动开展、资源共享、绩效评估等各环节,促进多元主体网络协作、抑制“搭便车”的行为、提高服务效能的运作机制与治理策略,一方面寻求解决当前公共文化服务诸多问题的治理路径;另一方面尝试对公共文化服务网络治理模式的体系框架进行构建,以为“十三五”时期乃至未来更长的一个时期内我国公共文化服务的治理研究与实践提供参考。

二 问题设定

本书主要开展以下几方面的研究。

(1) 分析导致公共文化服务失效的组织管理因素,论证引入网络治理

^① [美] 斯蒂芬·戈德史密斯、[美] 威廉·D. 埃格斯:《网络化治理——公共部门的新形态》,孙迎春译,北京大学出版社,2008。

模式的必要性和可行性,讨论公共文化服务网络治理模式的体系框架和内涵特征。在梳理当前公共文化服务存在的问题基础上,分析导致服务失效的结构性与机制性制约因素,对公共文化服务科层管理模式与网络治理模式进行比较分析,提出当前公共文化服务是典型的科层管理模式,应向现代网络治理模式进行转换重构。结合有关文献研究和公共文化服务实际,提出公共文化服务网络治理模式的体系框架,对公共文化服务网络治理模式的内涵及其特征进行讨论分析。

(2) 研究“多元化”供给主体下的公共文化服务体系关系与治理结构。将公共文化服务供给主体范围由政府及其所辖的公益性文化事业单位“一元制”主体扩展为政府、企业、社会组织和公民共同参与的“多元化”主体,分析多元主体在公共文化服务网络治理中的角色、定位及其各自的结构特征、行为目标、行为逻辑、行为驱动等要素属性,进而研究各主体在网络治理模式下形成的组织关系、行为互动关系及其结构形态,以及各主体节点之间的联结属性和关系演进中的动态性与稳定性。在网络治理模式下,除横向供给主体结构扩展外,纵向层级的命令与控制式单向度调度结构亦被打破,各层级更加聚焦于本层级的治理职能,为此对国家层面、地方层面和基层层面的治理侧重进行探讨。

(3) 以多元主体参与公共文化服务为结构基础,研究公共文化服务网络治理作用机制与要素构成。不同于科层管理模式的行政任务导向,网络治理模式以多元主体共同接受的治理目标为导向,各主体基于自身动力因素参与其中,在治理机制的引导和约束下进行协作,因此,分析多元主体结构下公共文化服务网络治理的作用机理,提出公共文化服务网络治理机制。在此基础上,分析多元主体参与公共文化服务的动力因素,依据公共文化服务活动特征与资源特点,从加强协作、促进资源共享、增进信任、建立标准、抑制投机行为、强化数字支撑等方面,提出构成公共文化服务网络治理机制的治理要素,结合公共文化服务实践案例对治理要素的内涵、主要内容与治理策略进行逐一研究。结合调查问卷,进一步分析动力因素、治理要素与治理作用机制的关系,研究治理要素作用于多元主体动力因素之上的衡量指标。

(4) 研究促进多元主体合作、有效发挥机制效用的途径与方法。在具