

面向新发展理念的公共文化服务政策取向与优化研究

——基于“目标-工具-价值链”三维框架的探析

蔡劲松,董欣静

(北京航空航天大学公共管理学院)

摘要:公共文化服务政策是政府建构公共文化服务体系的制度依据,是保障公民文化权益、促进公共文化服务高质量发展的重要基础。在新发展理念视域下,构建基于“目标-工具-价值链”的公共文化服务政策三维分析框架,对国家层面46项政策文本进行量化分析,从明确政策目标、平衡政策工具、协调政策主体等方面揭示公共文化服务政策的取向、特征、规律及不足。结果表明:国家层面公共文化服务政策配置复合型政策工具以匹配多样化价值链,从而实现具象化政策目标;现有政策偏好以环境型工具为主、供给型和需求型工具为辅,促进公共文化服务创新、协调发展;政策价值链设置多为政府负责型,聚焦公共文化服务的公益性和均等性。从整体看,公共文化服务政策目标趋于新发展态势但关注度不均,表现为对开放、绿色、共享政策目标关注力度不够;政策工具施策形式多元但分布结构失衡,表现为内部细分环节失耦与不均;价值链涉及主体广泛但协同统筹不足,表现为多元主体参与公共文化服务的协作机制不畅。基于此,应从贯彻落实新发展理念以消弭政策目标偏离、合理运用复合型政策工具以优化政策发展环境、推动多主体协同以重塑治理结构韧性等维度予以改进,从而为增强新时代公共文化服务效能提供政策支持。

关键词:新发展理念;公共文化服务;政策文本分析;政策目标;政策工具;价值链

党的二十届三中全会强调“完善公共文化服务体系,建立优质文化资源直达基层机制,健全社会力量参与公共文化服务机制”^[1]。公共文化服务是指由政府主导、社会力量参与,以满足公民基本文化需求为主要目的而提供的公共文化设施、文化产品、文化活动以及其他相关服务^[2]。作为一种为社会公众提供公共文化产品与文化需求服务的资源配置行为,公共文化服务具有显著的公益性、均等性、公平性和非营

利化等特征,是公共服务的重要组成部分。新时代,高质量的公共文化服务供给已成为满足人民日益增长的美好生活需要的关键指标和应有之义;党的十九大报告指出,要深化文化体制改革,完善文化管理体制^[3];党的二十大报告强调,要健全现代公共文化服务体系,创新实施文化惠民工程^[4];《国家基本公共服务标准(2023年版)》进一步细化了公共文化服务的履职标准与行动指南,为推动公共文化服务高质

引用文本:蔡劲松,董欣静.面向新发展理念的公共文化服务政策取向与优化研究——基于“目标-工具-价值链”三维框架的探析[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2025,27(2):51-62.

基金项目:国家社会科学基金项目(22VRC059)

作者简介:蔡劲松(1969—),男,教授,博士,主要从事文化传播与管理、城市与社会治理研究。E-mail:bhcjs@buaa.edu.cn

量发展提供了重要政策依据。如何发挥现有政策作用、通过政策引导落实公共文化服务政策目标、推动公共文化服务高质量发展是当前亟待解决的热点问题。

在此背景下,多视角、多领域的公共文化服务政策文本研究日益兴盛,学者对公共文化服务政策的研究主要聚焦于政策解读、政策演化趋势及政策文本量化研究等方面。着眼于政策解读视角,公共文化服务政策呈现保障群众文化权益、强调基础设施建设、开展文化惠民、实现均等化的总体特征^[5]。从政策演化角度切入,公共文化服务政策价值演进遵循科学化、均等化、社会化、数字化的逻辑。基于政策文本量化分析维度,有学者基于政策视野、政策工具、政策目标3个方面研究公共文化服务政策层级协同现状^[6],还有学者利用“工具-主体-目标”三维框架对非遗保护政策进行多维交叉分析^[7]。上述研究虽为完善公共文化服务政策体系提供了有益思考,但总体而言,已有成果仍缺乏对中央层面公共文化服务政策文本的系统性分析,缺少对关键政策环节的深入探析,特别是尚未涉及针对政策目标、政策工具、政策价值链的多维度综合量化研究。因此,面向新发展理念,本研究将结合政策工具与价值链的分析视角,综合审视中央层面出台的公共文化服务政策,以构建我国公共文化服务政策的新解释模型。通过此次研究,笔者力求回答公共文化服务政策的目标取向是什么?如何构建一个更具有解释力的公共文化服务政策分析框架?等问题,以期厘清我国公共文化服务政策的整体特征,揭示政策体系存在的问题,研判现有公共文化服务政策的目标、工具、价值链维度与理论分析框架的适配度和偏差情况,旨在为公共文化服务健康发展提供优化策略。

一、我国公共文化服务政策分析框架构建

对政策进行分析需综合考虑制定主体及主体之间关系^[8]、政策关注侧重点^[9]、政策指导价值理念^[10]、政策的实施方式等要素^[11]。其中,研判政策目标、识别政策工具、分析价值链是公共文化服务政策量化研究中常见的关注维

度,即探究不同类型政策工具对公共文化服务政策的影响,得出工具选择的最优方案,透视政策目标所代表的顶层设计侧重点和政策相关领域发展方向^[12],挖掘特定研究场域下相关主体设计制度时的利益分配和价值取向^[13]。然而,现有政策文本研究大多侧重对单一指标的测量或对二维视角的切入,对公共文化服务政策缺乏整体性认识,且常规的政策分析框架在公共文化服务领域的解释力较弱,难以应对公共文化服务政策场域的复杂研究问题。

公共文化服务政策的制定、实施与评估是一个复杂的系统过程,应从多个维度进行深入分析,以确保政策的科学性、有效性和可持续性。政策目标、政策工具、价值链等维度涵盖了公共文化服务政策从制定到实施再到评估的全过程,能够全面、系统反映公共文化服务政策的各个方面。其中,政策核心内容与关注方向是政策的灵魂,决定了政策的目标和价值取向;政策实施手段与达成方式是政策落地的关键,决定了政策能否有效实施;政策制定主体关系则涉及政策制定的主体及其相互关系,决定了政策的制定效率和执行力度。为更精准、全面地分析公共文化服务政策,基于政策目标、政策工具、价值链这3个维度,本研究搭建了公共文化服务政策三维分析框架(图1),以期从政策核心内容与关注方向、政策实施手段与达成方式、政策制定主体关系等方面阐述公共文化服务政策结构内容、特征现状及演化趋势,由此实现从内容、工具、价值三重指标由表及里、由理论到实践地对公共文化服务政策进行量化分析。

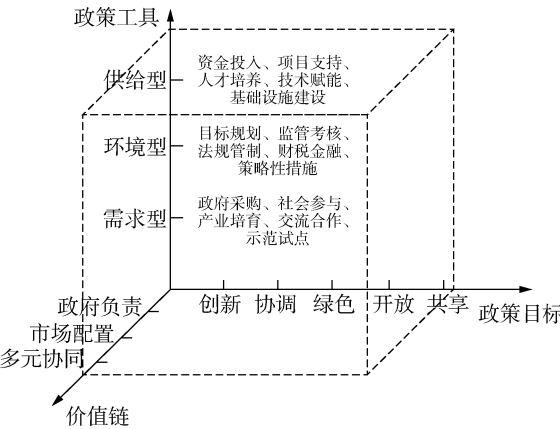


图1 公共文化服务政策三维分析框架

1. 政策目标维度

党的十八届五中全会提出创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,指出要实现思想、行动与五大发展理念的统一,为推动公共文化服务高质量发展提供根本遵循;党的十九大将贯彻落实新发展理念作为新时代基本方略;《关于推动公共文化服务高质量发展的意见》指出,发展公共文化服务要坚持五大发展理念^[14]。着眼新时代,新发展理念以其战略性、指引性成为公共文化服务理论与实践工作的重要建设纲领^[15]。发挥新发展理念的指导作用,是进一步优化公共文化服务供给,深化公共文化服务体系建设的关键抓手;是激发公共文化服务供给新动能,满足人民日益丰富公共文化需求的重要途径;是有效破解公共文化服务发展瓶颈,推动公共文化服务高质量发展的必由之路。

政策目标是对政策内容的主观凝练,代表我国公共文化服务的发展思路,体现政策主体在制定政策时呈现的价值倾向。该维度反映了政策发展趋势,既能够代表政策的活动指向,又可以直观梳理国家政策侧重点,是政策区分的重要指标之一。部分学者将五大发展理念用于政策分析领域,认为新发展理念关乎政策活动指向^[16],是整体法律制度完善的直接影响因素^[17]和政策体系构建的本质遵循^[18]。因此,本研究将政策目标分为“创新”“协调”“绿色”“开放”“共享”五类指标;创新发展理念为公共文化服务提供发展动力,协调发展理念解决发展差异问题,绿色发展理念强调生态保护、规范与可持续发展,开放发展理念解决交流开放与内部多元共治问题,共享发展理念则体现“以人民为中心”的价值理性、侧重实现公共文化服务均等化。

2. 政策工具维度

基于政策科学视角,政策工具是落实政策细则、达成政策目标的方式和手段。随着政策工具适用领域的不断扩展,政策工具的分类标准越来越多样化。由于 Rothwell 等提出的供给型、环境型、需求型政策工具类型^[19]在现有政策研究领域中的应用较广,同我国公共文化服务政策工具适配度高,因此本研究基于此理论,借鉴王家合等^[20]提出的细分标准,结合我国公共文化服务政策文本自身特征,将其所使用的政

策工具划分为供给型、环境型、需求型三类。与此同时,从施政侧重点将一级政策工具进行降维处理^[21],在保证变量内收敛效度和变量之间区分效度的基础上将政策工具细分为 15 个子类目,综合考量政策运行环境及供需结构,以期借助政策工具对政策覆盖范围、具体内容和内在结构展开量化分析,从而更好地探究我国公共文化服务政策的实施现状和落实效果。

供给型政策工具是指政府通过操控资源生产与配置,自上而下地为公共文化服务提供相关支撑要素,在人力、物力、财力等方面直接驱动公共文化服务发展,反映出对公共文化服务发展的直接推动作用,其具体可分为公共文化服务“资金投入”“项目支持”“人才培养”“技术赋能”“基础设施建设”等。环境型政策工具是政府依托政治环境,通过法律法规、规划纲要、策略性措施等约束并激励利益相关者的权力(权利)行为,为公共文化服务发展营造安稳有序的运行环境,间接推动公共文化服务发展,其反映出对公共文化服务发展的间接外部力量保障,具体可划分为公共文化服务“法规管制”“目标规划”“监管考核”“财税金融”“策略性措施”^[22]。与供给型相对应,需求型政策工具是政府通过扩大需求,开拓公共文化服务市场,刺激促进公共文化服务发展的社会资源流转,降低公共文化服务发展过程中不稳定状态,从而拉动公共文化服务建设,具体可分为公共文化服务“政府采购”“社会参与”“产业培育”“交流合作”“示范试点”,反映出对公共文化服务发展的直接拉动作用(图 2)。

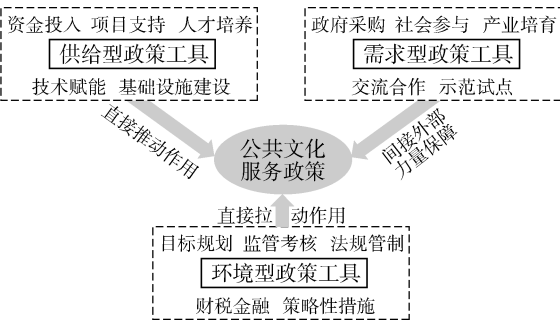


图 2 政策工具对公共文化服务的作用机制

3. 价值链维度

1985 年迈克尔·波特首次提出“价值链”概念,认为价值链是产品被设计、生产、市场化

过程中一系列活动的组合等。Bair 等在此基础上提出“全球价值链”理论,认为应关注并强化对价值链中主体间关系的治理,并以治理主体为划分标准,将价值链治理划分为生产者驱动型与购买者驱动型^[23]。随着研究的不断深入,价值链理论的使用场域逐渐由企业管理扩展到公共管理领域,研究对象也由产品拓展为公共物品。我国的公共文化服务供给经历了由“单中心”到“多中心”治理模式的转型,由传统的单一主体治理逐步扩展为包含政府、市场、社会等多元主体在内的整体性治理。

价值链理论关注多元供给主体之间的关系,以实现协商善治为最终目标,强调对多元主体在价值链条上的利益协商、理念沟通、衔接互动和社会资源流动的识别。较传统供给治理而言,价值链理论的应用一方面可以发挥文化资源整合优势,打破垄断式公共物品供给模式,纠正各利益相关者在公共文化服务发展与建设中的角色偏差与职能错位,更有效地规范主体关系,打造公共文化服务共同体^[24]。另一方面也可在公共文化服务治理场域中更好地识别政府、市场、高校、社会组织、居民、志愿者等在价值链中所处的地位、发挥作用及其与其他行动者协作情况^[25]。从价值链视角出发,作为公共物品的公共文化服务在实现高质量发展的过程中是由一系列相互联系的价值活动组成,而这些价值活动聚合成为公共价值链,即公共文化服务的供给、体系建设、高质量服务等是国家、市场和社会协同合作的产物,同时也是涉及多主体、多场域、多层级、多环节的整体治理形态。考虑到公共文化服务属于一个协同的价值链系统,本研究在价值链维度设置政府负责型、市场配置型、多元协同型 3 个维度,代表公共文化服务政策涉及的不同主体关系和政策实施形式:政府负责型是指政府自上而下地对公共文化服务发展实施行政

控制,如投入资金、建设基础设施等;市场配置型是指为适应社会各种对公共文化产品与服务个性化、复杂化的需求,利用市场竞争调整供求关系,以提高公共文化服务供给效率与供给质量;多元协同型是指社会组织、居民等多元主体共同参与公共文化服务建设,通过多元主体交互联结实现社会资源整合。

二、研究方法 with 政策文本获取

1. 研究方法

内容分析法将文本资料通过手动编码转化成可进行量化研究的数据条目,借助计量分析有效揭示文本资料反映的事实特征与演化趋势,本研究借助 Nvivo 软件对公共文化服务政策进行量化分析,以揭示现有政策工具选择、政策目标分配、价值链构成的特点与不足,旨在为进一步优化公共文化服务政策体系提供科学性指导。

2. 政策文本选取及预处理

以“公共文化服务”为关键词,在北大法宝数据库、中国政府网、文化和旅游部等相关部委网站中进行相关政策检索。为确保政策样本的准确性、代表性、权威性,遵循以下筛选标准:第一,选取在全国范围适用且现行有效的政策文本。第二,政策制定主体为中共中央、国务院、全国人大、最高人民法院等中央层面党政机关及附属机关。第三,选取文本类型是法律法规、意见、规划、方法、方案、通知等具有明显政策用意的政策文本,剔除批复、工作报告、函、领导讲话等非正式文件。第四,政策文本中需明确提及“公共文化服务”关键词。最后筛选出 2007—2023 年共 46 份政策,并按照政策文本公布时间由近到远进行排序(表 1),较为全面地囊括我国“十一五”至今的公共文化服务政策,为分析政策现状、研判政策演化趋势提供了文本基础。

表 1 我国公共文化服务政策文本(示例)

序号	公布时间	政策文本名称
1	2023-04-12	《财政部关于下达 2023 年中央支持地方公共文化服务体系建设补助资金预算的通知》
⋮	⋮	⋮
24	2017-03-01	《中华人民共和国公共文化服务保障法》
⋮	⋮	⋮
46	2007-08-21	《中共中央办公厅、国务院办公厅关于加强公共文化服务体系建设的若干意见》

3. 政策文本编码

将 46 份政策文本导入 Nvivo 软件,严格按照“政策目标、政策工具、价值链”三维分析框架对文本进行归类处理,对于同时具有多元属性的,参考其主要特点予以归类。按照“政策序号-条款编号”原则进行检索、编码。其中,政策序号是该编码条目所属政策文本的公布时间排序序号,条款编号则是该编码条目在政策文本中的最小细分单元。为确保编码内部一致性达标,交叉检验两名成员的编码情况。经调试,本次研究编码信度为 0.865,大于 0.8,具有较高的信度,共获取政策目标维度编码 46 条,政策工具维度编码 450 条,价值链维度编码 379 条,编码示例如表 2 所示。

三、基于“目标-工具-价值链”的政策取向三维分析

1. 单维统计分析

(1) 政策目标分析

将编码参考点按照政策目标维度进行汇总分类得到 46 条政策目标编码,其中有 14 条政策编码隶属“创新”维度、11 条政策编码隶属“协调”维度、“绿色”“共享”维度分别涵盖 9 条政策编码、3 条政策编码隶属“开放”维度。可以看出,我国公共文化服务政策中“创新”和“协调”目标指向的政策多于“绿色”和“共享”目标指向的政策,且强调“开放”的政策文本占比最少。这既体现了政策目标侧重范畴,又在一定程度上反映我国公共文化服务政策制定过程中尚未实现五大发展理念内在统一。为回溯政策目标演变趋势,在上述静态分析基础上,基于动态发展视角纳入时间切片,在时间维度下剖析政策目标演化变迁路径,以厘清新发展理念提出前后不同阶段的政策目标偏好。新发展理念提出前,有 18 条政策文本可被纳入政策目标范畴,其政策目标偏好排序为协调、共享、创新、绿色、开放;新发展理念提出后,中央层面按

照五大发展理念,有所侧重地出台 28 项政策,其政策目标偏好排序为创新、协调、共享、绿色、开放。

首先,创新发展理念这一政策目标在我国公共文化服务政策中应用最广,是推进我国公共文化服务建设与发展的第一动力,其目的在于以公共文化服务的创造性转化、创新性发展培育我国公共文化服务供给新动能。主要体现为政府为公共文化服务的参与主体提供政策优惠,设立文化创新、科技创新项目,积极推动科技赋能公共文化服务、促进科技成果在公共文化服务场域内转化;通过培育创新型人才、健全公共文化服务人员配置以提高公共文化工作者创新能力、优化供给主体结构,进而改善公共文化服务供给现状;采用创新性治理手段打破供给时空边界,促进公共文化服务形式更新和内容创新等。但就当前政策现状而言,对深化文化体制改革、鼓励公共文化服务利益相关者创新行为的政策关注仍存在不足,这会导致参与主体异化等问题,阻碍公共文化服务政策体系创新。

其次,协调发展理念在我国公共文化服务政策中应用较为突显。大部分“协调”导向的政策积极推动城市与乡村公共文化统筹协调发展,健全城乡互助帮扶机制,缩小城乡公共文化服务发展差距。一方面,重视公共文化服务参与主体与受众相协调,提高人民群众的文化获得感;另一方面,发挥国家公共文化服务体系示范区、示范项目的典型示范带动作用,不断增强公共文化服务效能等。然而,目前政策对发挥京津冀、长三角等五大城市群带动辐射作用、实现区域协调,打造典型公共文化服务机构的关注有待提高。

再次,“绿色”与“共享”二维政策目标在公共文化服务政策中处于中等地位。如,《文化和旅游部办公厅关于贯彻落实〈国家级文化生态保护区管理办法〉的通知》倾向于“绿色”政策目标导向。一方面,相关政策主要通过督查

表 2 公共文化服务政策文本编码(截取)

编码	政策工具	政策目标	价值链	文本内容	政策来源
1-1	供给型	创新	政府负责型	现下达 2023 年中央支持地方公共文化服务体系建设的补助资金(项目代码:10000022Z221108000003)	《财政部关于下达 2023 年中央支持地方公共文化服务体系建设的补助资金预算的通知》

等手段在公共文化服务政策中嵌入绿色发展理念,主要表现为监督管理政策落实情况、规范公共文化服务发展秩序等,但现有政策对弘扬绿色文化生活方式、消弭文化糟粕,深化可持续发展理念、坚持“生态优先”原则建设公共文化服务体系的宣传还有待提高;另一方面,共享发展理念主要侧重于推进公共文化服务均等化,保障特殊群体(老人、残障人士、低收入群体、留守人员等)共享均等公共文化服务的权益。

最后,现有公共文化服务政策对开放维度政策目标运用较少。如,《国务院办公厅转发文化部等部门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》等相关政策,一方面强调拓宽社会力量参与路径,鼓励政府购买服务,实现公共文化服务多元合作供给;另一方面侧重落实“走出去”和“引进来”战略,扩大不同部门、不同区域、不同国家之间的文化交流与传播,培育竞争优势,激发我国公共文化发展活力。该维度政策相对缺乏,容易导致我国公共文化服务在协同治理、多主体供给或交流传播方面出现发展瓶颈。

(2)政策工具分析

根据公共文化服务政策工具使用分布情况(图3),我国在制定公共文化服务政策时综合运用了环境型、供给型和需求型三类工具,其中环境型政策工具使用次数最多(189次),而需求型政策工具使用占比最少(26.67%)。整体上看,我国虽已形成复合型的公共文化服务政策工具体系,但尚未达到耦合协同的结构目标,且在工具选择方面偏好通过营造政策环境来促进公共文化服务发展,对加大人才、技术等要素的供给型政策工具使用有限,对于培育公共文化服务需求的需求型政策工具则运用不足。

政策工具					
环境型（42.00）			需求型（26.67）		
法规管制（26.98）	财税金融 （19.05）	目标规划 （17.99）	社会参与 （26.67）	示范试点 （23.33）	
监管考核（25.93）					
		策略性措施（10.05）			
供给型（31.33）					政府采购 （19.17）
基础设施建设 （23.40）	人才培养（21.28）	项目支持 （12.77）			
技术赋能（21.99）	资金投入（20.57）				
			交流合作（15.00）		

图3 我国公共文化服务政策工具使用分布情况/%

此外,从三类政策工具内部的次级工具占比来看,具体类别的政策工具使用也存在较大差异。

第一,在环境型政策工具中,法规管制类政策工具使用占比最多(26.98%),其次为监管考核类政策工具(25.93%),这表明国家通过此类政策工具为公共文化服务发展提供了强制性的标准规范,同时也强调加强政策落实中的监管考核。财税金融类政策工具、目标规划类政策工具的占比较为均衡,分别为19.05%和17.99%,由此可见我国一方面利用财税金融类政策工具,通过实施照顾性补贴、优化融资渠道等来降低公共文化服务发展成本;另一方面利用目标规划类政策工具在顶层设计层面发挥宏观引领作用,为公共文化服务政策的实施提供目标规划。与此同时,策略性措施类政策工具占比最少(10.05%),工具运用处于薄弱状态,表明我国在公共文化服务重点工程实施、体制机制改革、典型地区与项目示范试点等方面的具体政策还有待补充。

第二,在供给型政策工具中,基础设施建设类政策工具使用次数最多,占全部参考点的23.40%。“基础设施建设”属于显性的物理指标,其占比最高体现出我国致力于完善与公共文化服务相配套的基础设施。技术赋能类政策工具、人才培养类政策工具与资金投入类政策工具占比较为均衡,分别为21.99%、21.27%、20.57%,表明国家高度重视公共文化服务建设场域的科学技术开发,着力培养高层次公共文化服务人才队伍,提供直接有效的资金支持,为科技赋能、人才培养及资金投入提供政策引导。此外,项目支持类政策工具占比最少(12.77%),此类工具的运用不足易造成智力支持缺失,在一定程度上影响了供给型政策工具的总体实施效果。

第三,在需求型政策工具中,社会参与类政策工具使用占比最多(26.67%),示范试点类政策工具占比23.33%,表明我国倾向于借助社会参与类、示范试点类政策工具来激活公共文化服务的需求市场。政府采购类政策工具的占比为19.17%,表明我国正在创新公共文化服务供给方式、打造多元供给主体协同发展局面,但政府购买公共文化服务仍处于起步阶段,缺乏敦促政策落地的保障措施。产业培育类政

策工具与交流合作类政策工具使用处于相对缺乏状态,占比分别为 15.83%和 15%,这一方面表明公共文化与经济融合发展有待推进,另一方面也体现出当前我国的公共文化服务交流合作有限、发展建设活力有待激发。

(3) 价值链分析

将编码参考点按照价值链维度进行汇总分类,共得到 379 条价值链参考点。其中,政府负责型价值链是公共文化服务政策的主要价值链导向,体现为 197 条参考点,占整个价值链维度参考点的 51.98%;多元协同型价值链与市场配置型价值链所提炼的参考点数几乎相同,分别占比 24.27%、23.75%,应用相对缺位。

从价值链维度看,政府对公共文化服务发展与建设的参与程度远超其他主体,明显体现出了政策文本的价值链偏好,而多元协同型和市场配置型处于薄弱状态,由此可以看出政府在公共文化服务政策制定、落实和公共文化服务供给中发挥常态化主导作用,政府、市场、社会在公共文化服务供给过程中的参与程度差距较大,多元主体参与公共文化服务的主动性欠缺,尚未建立公共文化服务场域的多元主体协同治理机制。

2. 二维交叉分析

(1) 政策目标与政策工具二维交叉分析

通过 Nvivo 软件将政策目标与政策工具进

行两重维度交叉,建立相应的节点矩阵(表 3)。由表 3 可知,我国主要使用环境型政策工具来落实创新、绿色、共享发展理念,使用供给型政策工具来落实创新、共享发展理念,使用需求型政策工具来落实协调、共享发展理念。鉴于创新是公共文化服务发展的第一动力,国家出台一系列政策保障创新实现,因此创新发展理念落实政策相对完善。但对开放发展理念的落实相对而言缺乏政策工具运用,相关政策支持十分有限,不利于保障公共文化服务的交流开放与多元共治,更难以在实现政策目标层面达到政策工具内部结构耦合。

(2) 价值链与政策目标的二维交叉分析

将价值链与政策目标进行二维交叉分析(表 4)可知:从纵向看,“创新”“协调”“绿色”“共享”4 个维度政策目标主要依靠政府负责型价值链予以实现,开放维度政策指标则更多借助多元协同型价值链予以表达,由此构成了相对完善的公共文化服务政策体系。从横向看,我国公共文化服务政策多运用多元协同型价值链和市场配置型价值链来贯彻落实共享发展理念,运用政府负责型价值链来贯彻落实创新发展理念。总体来看,政府负责型价值链与政策目标交叉最多,而共享维度政策目标则在与价值链的交叉中占比最大,体现出明显的政策供给优势。

表 3 政策工具与政策目标二维交叉分布情况

政策工具	细分类目	政策目标/份					
		创新	开放	绿色	协调	共享	总计
供给型	基础设施建设	7	2	6	6	12	33
	技术赋能	13	0	3	1	14	31
	人才培养	11	2	5	2	10	30
	项目支持	11	2	3	1	1	18
	资金投入	14	3	5	2	5	29
	小计	56	9	22	12	42	141
环境型	财税金融	20	6	2	0	8	36
	策略性措施	2	4	1	0	12	19
	法规管制	13	3	9	5	21	51
	监管考核	12	6	16	3	12	49
	目标规划	13	0	6	5	10	34
	小计	60	19	34	13	63	189
需求型	产业培育	7	2	0	0	10	19
	交流合作	8	2	1	3	4	18
	社会参与	10	2	1	1	18	32
	示范试点	2	0	3	14	9	28
	政府采购	9	7	0	1	6	23
	小计	36	13	5	19	47	120
政策工具总计		152	41	61	44	152	450

表 4 价值链与政策目标二维交叉分布情况

价值链	政策目标/份					政策目标总计
	创新	协调	绿色	开放	共享	
多元协同型	28	9	4	16	35	92
市场配置型	26	11	7	4	42	90
政府负责型	64	27	32	12	62	197
价值链总计	118	47	43	32	139	379

(3)政策工具与价值链的二维交叉分析

利用 Nvivo 软件分析政策工具与价值链的二维交叉情况(表 5)可知,我国主要使用供给型和环境型政策工具来实现政府负责型价值链,使用需求型政策工具来实现多元协同型价值链,而实现多元协同型价值链上的政策工具却较薄弱,一半以上的政策工具更倾向于被用来借助政府负责型价值链实现公共文化服务的公益性和均等性,缺乏对多元协同、市场配置型价值链的考量。同时,由于当前政策工具对多元协同型、市场配置型价值链覆盖乏力,制约了实现公共文化服务高质量发展过程中市场和多元社会主体的参与积极性,不利于形成政府、社会、市场统筹协调发展的多元善治格局。

3. 三维总体分析

为全面分析公共文化服务政策,综合考虑政策目标、政策工具、价值链三维度的政策侧重情况,借助 Nvivo 软件基于“目标-工具-价值链”三维指标进行分析研判。从表 6 可以看

出,在我国价值链指向不同的公共文化服务政策中,虽然借助不同的政策工具实现不同的政策目标,但基本是在环境型政策工具主导下对公共文化服务采取政府负责模式,以实现公共文化服务的创新性发展及均等化开放共享。但在发挥多元利益相关者共治、借助市场配置拉动需求以推动公共文化服务可持续发展方面,相关的政策规定却较为匮乏。同时,在多主体共同参与公共文化服务实现绿色和协调发展理念过程中,容易受到政策工具供给匮乏的掣肘。政策工具使用的失衡加之政策主体权责的分配不均,不仅会导致公共文化服务创新、协调、绿色、开放、共享的政策目标未能充分落实,也会致使公共文化服务提供效率低下。

四、面向新发展理念公共文化服务政策优化

党的二十届三中全会突出强调了“贯彻新发展理念”在“推进国家治理体系和治理能力

表 5 政策工具与价值链二维交叉分布情况

政策工具	细分类目	价值链/份			
		多元协同型	市场配置型	政府负责型	总计
供给型	基础设施建设	4	6	15	25
	技术赋能	4	13	8	25
	人才培养	4	2	16	22
	项目支持	0	6	9	15
	资金投入	0	3	16	19
	小计	12	30	64	106
环境型	财税金融	8	9	12	29
	策略性措施	4	2	8	14
	法规管制	1	5	30	36
	监管考核	5	3	28	36
	目标规划	2	0	16	18
	小计	20	19	94	133
需求型	产业培育	3	13	1	17
	交流合作	2	4	11	17
	社会参与	23	2	2	27
	示范试点	3	6	11	20
	政府采购	14	2	6	22
	小计	45	27	31	103
政策工具总计		77	76	189	342

表 6 政策目标-政策工具-价值链三维分析情况

政策工具	细分类目	多元协同型/份					市场配置型/份					政府负责型/份					总计
		创新	共享	开放	绿色	协调	创新	共享	开放	绿色	协调	创新	共享	开放	绿色	协调	
供给型	基础设施建设	0	1	2	1	0	1	3	0	1	1	5	6	0	2	2	25
	技术赋能	1	2	0	1	0	7	4	0	1	1	3	4	0	1	0	25
	人才培养	2	1	1	0	0	1	1	0	0	0	6	6	0	3	1	22
	项目支持	0	0	0	0	0	4	1	0	1	0	6	0	2	1	0	15
	资金投入	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	8	3	2	1	2	19
	小计	3	4	3	2	0	14	9	1	4	2	28	19	4	8	5	106
环境型	财税金融	3	2	3	0	0	6	2	1	0	0	6	2	2	1	1	29
	策略性措施	0	0	4	0	0	0	1	1	0	0	2	5	0	0	1	14
	法规管制	0	1	0	0	0	2	2	0	0	1	8	10	2	7	3	36
	监管考核	1	1	3	0	0	2	0	0	1	0	7	8	4	6	3	36
	目标规划	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	6	5	0	3	1	17
	小计	4	5	10	1	0	10	5	2	1	1	29	30	8	17	9	132
需求型	产业培育	0	3	0	0	0	7	4	1	0	0	0	0	1	0	0	16
	交流合作	1	1	0	0	0	1	1	1	0	1	5	2	1	1	2	17
	社会参与	6	15	2	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	27
	示范试点	0	2	0	0	1	0	3	0	0	3	1	2	0	1	7	20
	政府采购	4	4	5	0	1	2	0	0	0	0	2	2	2	0	0	22
	小计	11	25	7	0	2	12	9	2	0	4	9	6	4	2	10	103
总计		18	34	20	3	2	36	23	5	5	7	66	55	16	27	24	341

现代化”中的重要作用^[1]。现代化的文化发展是一个多维复杂过程^[26],在新发展理念视域下,基于“目标-工具-价值链”三维框架,笔者对我国 2007—2023 年公共文化服务领域的 46 份政策文本进行量化分析,并从明确政策目标、平衡政策工具、协调政策主体三方面研判政策发展走向,以期为推动我国公共文化服务高质量发展提供参考依据。研究发现:现有政策更侧重于实现创新性高质量发展和统筹多元化协调的政策目标,而对开放、绿色、共享政策目标的关注力度分配不均匀;政策工具内部呈现结构性失耦状态,三类政策工具在公共文化服务场域中存在使用不均衡问题;尚未形成最优政策主体价值链,政府负责持续占据公共文化服务供给主导地位,多元主体参与乏力。后续政策演化应从增强新发展理念与政策工具适配度、消弭目标偏离,重塑政策工具均衡性结构、强化薄弱环节的政策供给,全面优化政策价值链、形成政府主导下的多元协同治理新格局等方面着手为提升公共文化服务供给效率提供政策保障。

1. 研究结论

(1)政策目标:趋于新发展态势但关注度不均

现有政策偏向实现创新发展理念与协调发

展理念,致力于推动公共文化服务的创新性发展与创造性转化,侧重解决公共文化服务发展差异问题,但对开放、绿色、共享维度政策目标关注度不够,相关支持政策的供给基础较为薄弱。政府在保障公共文化服务可持续发展、促进交流开放与多元共治、实现公共文化服务均等化等方面存在政策滞后,缺乏具有适配性的政策工具运用,这导致新发展理念政策目标的实现存在一定局限性,掣肘了公共文化服务供给新动能的激发。

(2)政策工具:施策形式多元但分布结构失衡

现有政策文本存在以环境型工具为主、供给和需求型工具为辅的结构失耦,同时政策工具内部各细分环节存在明显分布失衡。我国偏好运用环境型工具,通过制定目标规划、完善法规管制、提供财税金融优惠、加强监管考核等方式为公共文化服务发展营造政策环境,对供给型、需求型政策工具的运用还处于探索阶段,尚主要集中于完善基础设施建设、鼓励社会参与文化治理、开展典型示范试点等方式。此外,对项目研究、直接资金投入等供给型政策工具使用有限,对面向新时代的复合型人才培育与科技赋能发力滞后,在产业培育、交流合作类工具

供给方面亦有所欠缺。

(3) 价值链: 涉及主体广泛但协同统筹待优化

现有政策中,一半以上的政策工具被用于链接政府负责型价值链,缺乏对市场配置型和多元协同型价值链的统筹考虑,公共文化服务多元参与者协调不足,导致二者成为价值链中的薄弱环节。政府主导型的价值链配置体现了自上而下对公共文化服务实行政治控制,有利于保证公共文化服务的公益性和均等性,但公共文化服务政策的科学制定、有效落实与持续推进依赖于国家、市场和社会多方主体协同治理,是涉及多维主体关系、复杂利益博弈多主体的整体治理形态,过度倚重政府主导模式会消磨其他主体的参与动力,进而难以满足日益复杂的个性化公共文化需求,最终导致公共文化服务供给效率低下。

2. 优化建议

一方面,新发展理念为优化公共文化服务政策体系、提升公共文化服务效能提供驱动依据和发展支撑;另一方面,不断健全完善公共文化服务政策体系对于增强文化领域的内生动力,在建设文化强国进程中构建新发展格局、夯实新发展理念的制度基础具有重要意义。为此,公共文化服务政策体系优化应立足新发展阶段、贯彻新发展理念,从如下方面予以改进。

(1) 深入落实新发展理念,保障政策目标协同

从政策目标维度来看,应着重消弭政策目标偏离,根据多样化的公共文化服务需求调整政策制定的目标取向,确保政策既能满足人民群众的基本文化需求,又能引领和推动文化繁荣发展。一是坚持创新发展,拓展公共文化服务新业态。注重借助技术创新、人才更新、基础设施更新释放政策活力,推动公共文化服务数字化、智能化转型,利用大数据、云计算、人工智能、区块链等技术手段,提升公共文化服务的便捷性、互动性和个性化,满足群众日益增长的数字文化需求。二是坚持协调发展,推动公共文化服务一体化。注重基于政策目标协同的视角,整合公共文化服务的多面向、多场景、多需求,推动文化领域试点示范项目,促进城乡文化建设互动融合及一体化提质转型,减少城乡、区

域文化发展差异。三是坚持开放发展,塑造公共文化服务协同治理格局。统筹考虑文化建设各主体的利益诉求和角色定位,坚持政府主导、共建共享、开放互助,通过政策引导和市场机制相结合的方式,激发社会活力,推动公共文化服务的多元化供给,实现多元共治格局的整合升级。四是坚持共享发展,促进公共文化服务均等化。在政策体系设计中注重“以人民为中心”的核心目标,优化资源配置与布局,通过专项计划提供适合特殊群体的公共文化产品和服务,保障特殊群体权益,促进文化公平与繁荣。五是坚持绿色发展,保障公共文化服务高质量可持续供给。加强公共文化服务全周期监督管理,将绿色、低碳、环保的理念贯穿公共文化服务规划、建设、发展、维护各环节,实现经济效益、社会效益和环境效益的有机统一。

(2) 优化政策工具结构,强化政策运行协同

从政策工具维度来看,应着重优化政策发展环境,确保政策工具多样化、精细化,促进多类型、多层次公共文化服务政策措施之间的耦合协同:一方面,动态平衡政策工具占比,提升科学精准施策效果。避免过度依赖环境型政策工具致使文化创新梗阻,应合理配置政策比重,确保其运用时更精准、更高效。与此同时,突出供给型政策工具的外在推动作用,通过增加资金投入、项目支持等供给型政策工具增设公共文化设施、提供更多公共文化产品和服务,加大公共文化服务的有效供给。增强需求型政策工具的内在拉动作用,通过合理购买公共文化服务、塑造内部需求市场等方式,激发市场活力,加快公共文化服务市场化发展进程。另一方面,协调次级工具配置,提升公共文化服务政策效能。具体而言,可适当提高财税金融、目标规划、策略性措施、项目支持,政府采购、产业培育、交流合作等次级工具占比。如,通过税收优惠、金融支持等措施,鼓励社会资本投入公共文化服务领域,形成多元化投入机制;建立科学的项目管理制度和绩效评估机制,对项目进行全过程跟踪和评估;确立高质量公共文化服务发展目标,结合实际情况制定策略性措施,确保政策有效实施;加强国内外文化交流与合作,以先

进的文化治理理念和技术工具,提升公共文化服务的国际影响力。

(3) 吸纳多元力量共治,促进政策主体协同

从价值链维度来看,应着重重塑治理结构韧性,持续完善政府主导、社会参与、重心下移、共建共享的公共文化服务治理共同体建设:一是平衡政企关系,鼓励市场参与。应转变政府角色,在公共文化服务供给场域充分发挥政府主导作用,改变自上而下的供给垄断情况,鼓励社会力量和市场的积极参与。政府可通过公开招标、政府购买服务等方式,引入竞争机制,提高公共文化服务效率和质量,还应加强对市场的引导和调控,防止市场失灵和过度商业化倾向,确保公共文化服务的公益性和社会效益。二是培育服务市场,激发主体活力。既要培育适配新阶段发展需求的公共文化服务市场,鼓励和支持各类文化企业、社会组织和个人参与公共文化服务的供给,借助竞争机制盘活服务供给者积极性,又要加强对市场主体的监管,防止市场失灵和过度商业化倾向,以灵活的市场化管理方式,为人民群众提供高质量公共文化服务。三是拓宽参与渠道,吸纳多元共治。应拓宽多元利益相关者参与公共文化服务政策制定、执行的渠道,吸纳多元主体协同共治,通过社会力量参与弥补政府与市场的不足,探索多中心公共文化服务建设发展路径。既可通过区域公共文化服务联盟、推动城乡公共文化服务一体化发展等方式,建立更加开放、透明的政策制定和执行机制,还应注重发挥文化与科技融合的作用,利用现代信息技术手段提升公共文化服务的智能化和便捷化水平。

参考文献:

[1] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N]. 人民日报,2024-07-22(1).
[2] 中国政府网. 公共文化服务保障法正式施行[EB/OL]. (2017-03-01) [2025-02-01]. https://www.gov.cn/xinwen/2017-03/01/content_5172158.htm.
[3] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2017.

[4] 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[N]. 人民日报,2022-10-26(1).
[5] 胡税根,李倩. 我国公共文化服务政策发展研究[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2015,54(2):43-53.
[6] 李少惠,袁阁臣,王婷. 公共文化服务政策层级协同的几点思考——基于中央—C市—N区政策文本分析[J]. 理论探索,2023(2):95-104.
[7] 代沁泉,熊回香,杜瑾,等. 我国省级非物质文化遗产保护政策研究及启示——基于“工具—主体—目标”三维框架的探析[J]. 情报科学,2023,41(2):1-9.
[8] 杨燕. “双减”政策何以有效落地? 基于“任务-主体-结构”的政策文本分析和对S省的调查[J]. 教育与经济,2024,40(1):49-57.
[9] 魏署光,王坤,张晓慧. 我国地方高校转型发展政策研究——138份中央与省级政策文本的分析[J]. 高校教育管理,2024,18(1):113-124.
[10] 张宁. 我国研究生导师队伍建设政策的价值取向分析——基于2005—2023年系列政策文本的内容分析[J]. 学位与研究生教育,2024(11):38-47.
[11] 卫武,徐和衍. 政策工具视角下我国众创空间政策文本分析[J]. 科研管理,2024,45(2):39-49.
[12] 王旭,李雨晴. 我国个人信息保护政策文本量化研究及启示——基于“工具-效力-主题”维框架的探析[J]. 情报科学,2023,41(1):126-133.
[13] 陈世香,张静静. 基于“价值链-政策工具”框架的我国公共文化服务政策分析[J]. 吉首大学学报(社会科学版),2021,42(2):14-22.
[14] 文化和旅游部 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]. (2021-03-08) [2025-02-04]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5602033.htm.
[15] 姚金海. 习近平新时代中国特色社会主义思想的理论逻辑与实践进路[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2018,20(6):1-8.
[16] 严贝妮,李泽欣. 长三角城市群公共文化服务政策研究[J]. 图书馆论坛,2023(6):66-75.
[17] 张守文. 新发展理念与“发展型法治”的构建[J]. 人民论坛·学术前沿,2021(13):34-43.
[18] 马润凡,刘子晨. 论高质量发展政策体系的目标取向与执行环境营造[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版),2020,47(2):22-27.
[19] ROTHWELL R,ZEGVELD W. Industrial innovation

and public policy: preparing for the 1980s and the 1990s [J]. American Political Science Review, 1982,76(3):699-700.

[20] 王家合,杨德燕,杨嫒. 促进公共文化服务政策工具与目标的协同匹配[J]. 新视野,2020(5):62-66.

[21] 张宏如,邓敏. 健康中国背景下中医药健康服务领域政策工具研究[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2022,24(1):30-37.

[22] 宋珊珊,洪秋兰. 国家文化安全政策文本分析及借鉴——以国务院政策文件库数据为例[J]. 情报探索,2022(4):92-99.

[23] BAIR J, GEREFFI G. Local clusters in global chains: the causes and consequences of export dynamism in Torreon's blue jeans industry [J]. World Development,2001,29(11):1885-1903.

[24] 赵洁,刘雪晴. 试论习近平文化思想的原创性贡献[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版),2024,37(4):38-48.

[25] 何继新,陈真真. 公共物品价值链供给治理内涵、生成效应及应对思路研究[J]. 上海行政学院学报,2017,18(2):38-48.

[26] 柴宝勇,张兴. 整合式发展:中国式现代化的一种结构性阐释[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版),2024,37(6):1-9.

The Policy Orientation and Optimization of Public Cultural Services under the New Development Concept: Based on the Three-Dimensional Framework of “Goal-Tool-Value Chain” /CAI Jinsong, DONG Xinjing (School of Public Administration, Beihang University)

Abstract: Public culture service policies serve as the institutional basis for the government to build a public cultural service system and are an important foundation for safeguarding citizens' cultural rights and promoting the high-quality development of public cultural services. From the perspective of the new development concept, a three-dimensional analytical framework for public culture service policies based on “goal-tool-value chain” is constructed. Quantitative analysis is conducted on 46 policy documents at the national level. The orientation, characteristics, patterns, and deficiencies of public culture service policies are revealed from aspects such as clarifying policy goals, balancing policy tools, and coordinating policy subjects. The results show that public culture service policies at the national level configure compound policy tools to match diverse value chains, thereby achieving concrete policy goals. Existing policies prefer environmental tools as the main type, with supply and demand tools as supplementary, promoting the innovative and coordinated development of public cultural services. The policy value chains are mostly set as government responsibility types, focusing on the public welfare and equality of public cultural services. Overall, the existing public cultural service policies tend to follow the new development trend but with uneven attention, manifested as insufficient attention to open, green, and shared policy goals. The policy tools are diverse in form but unbalanced in distribution structure, manifested as decoupling and imbalance in internal links. The value chains involve a wide range of subjects but lack coordinated and comprehensive planning, manifested as poor collaboration mechanisms among multiple subjects in public cultural services. Therefore, improvements should be made in three dimensions: implementing the new development concept to eliminate policy goal deviations, rationally applying compound policy instruments to optimize the policy development environment, and promoting multi-subject collaboration to reshape the resilience of the governance structure, providing policy support for enhancing the effectiveness of public cultural services in the new era.

Key words: new development philosophy; public cultural services; policy document analysis; policy objectives; policy instruments; value chain