

请示授权、主体理性与示范扩散

——以C市公共文化服务示范区创建为例

宋文娟 杨楠

摘要: 创建示范是推动国家治理体系和治理能力现代化建设的重要方式之一,是我国政策执行的重要工具。以公共文化服务示范区创建过程为例,从制度设计和理性选择两个维度探究了创建示范的底层逻辑。研究发现,示范制度设计中的请示授权使地方政府忽略试错成本大胆创新,有利于实现中央顶层把控与地方探索的良性互动。在主体理性和资源禀赋的驱动下,各示范区采取了差异化示范型创新模式。资源禀赋丰富的地区更可能采取“制度性示范”创新,推动公共文化制度建设;资源禀赋相对薄弱的地区则倾向于采取“技术性示范”创新,通过嵌入技术或吸纳社会资本谋求公共文化创新发展。差异化的示范型创新模式进一步产生了迥异的示范扩散效果。相较于最强者的制度性示范,次强者的技术性示范具有更显著的可模仿性,后来者会基于禀赋适配性选择学习对象,从而使示范扩散呈现“适配学习”的特点。

关键词: 公共文化服务示范区; 请示授权; 主体理性; 禀赋适配; 示范扩散

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2025.04.012

一、研究背景和问题提出

政府创新是各级地方政府推动制度改革的主要方式,对提高政府效率、改善公共服务供给等方面具有明显成效。示范和试点作为政府创新的重要手段,是实现国家治理现代化的重要方式,有利于促进制度创新和政策完善^①。已有研究从试点的发生机制、试验原理与内在逻辑等方面进行了详细阐述,然而对示范缺乏应有的关注,甚至有研究直接将试点等同于示范。虽然试点和示范都蕴含以点带面推动政策创新和政策执行的特点,但两者背后的逻辑并非完全相同^②。试点的实质是将试验这一工作方式应用于公共决策或社会实践领域,其目的在于为政策试错^③。然而,示范的目标是希望通过树立标杆,为其他地区提供学习的模板。

国家公共文化服务体系示范区(下称“示范区”)是新时代我国推行示范型创新的典型案例。信息技术迅猛发展的新形势、日益繁荣的文化市场和文化生态,对深化文化体制机制改革提出了新要求^④。我国意在通过示范区的创建,探索公共文化服务体制机制改革创新,为构建现代公共文化服务体系提供实践示范和制度建设经验。公共文化服务具有普惠性、公益性及意识形态属性,其示范创新活动需兼顾文化价值传承与公共服务效能。例如,公共文化服务中的“总分馆制”需适配地方文化传统,数字公共文化

基金项目: 国家社科基金青年项目“组织学习视角下新中国政策试点的历史实践与经验研究”(22CZZ023)。

作者简介: 宋文娟,华北电力大学人文与社会科学学院讲师,硕士生导师,清华大学投融资政策研究中心高级研究助理(北京 100096; hxsongwenjuan@126.com); 杨楠(通讯作者),北京工业大学艺术设计学院讲师,清华大学中国发展规划研究院助理研究员(北京 100124; yangnan@bjut.edu.cn)。

① 刘鹏、张伊静:《中国式政策示范效果及其影响因素——基于两个示范城市建设案例的比较研究》,《行政论坛》2020年第6期。

② 叶敏、熊万胜:《“示范”:中国式政策执行的一种核心机制——以XZ区的新农村建设过程为例》,《公共管理学报》2013年第4期。

③ 刘伟:《政策试点:发生机制与内在逻辑——基于我国公共部门绩效管理政策的案例研究》,《中国行政管理》2015年第5期。

④ 姚树洁、祁述裕、唐任伍:《体制机制改革与中国式现代化建设笔谈》,《烟台大学学报(哲学社会科学版)》2024年第6期。

平台需考虑城乡数字鸿沟。这些特性使得示范区的制度性创新与技术性创新路径之于其他领域(如经济开发区、环保示范区)存在显著差异,后者更侧重经济效益或技术标准统一,而前者需平衡文化多样性与服务均等化。因此,聚焦公共文化服务示范的创新与扩散机制具有一定的现实意义。

自2011年起至2022年,国家共选取了四批公共文化服务示范区,呈现出央地及不同批次示范区之间的多轮博弈。在此过程中,各示范区采取了差异化的公共文化创新竞争策略。通常,资源禀赋较好的地区更可能成为首批示范者,成为各地学习的标杆。但现实中却发现,后面批次的城市并未选择模仿首批示范者,反而普遍选择向“次强”学习。既有文献可以解释示范与扩散学习之间的关系,但是无法解释多批次示范扩散中后来者向谁学习的困惑。由此,本文旨在回应以下核心问题:当存在多个示范型创新标杆时,后来者的学习模仿是如何展现的?在相同的制度空间下,不同阶段开展示范型创新的主体为什么会产生差异化的创新模式?

二、文献综述

政府创新是政府第一次采纳某项政策、项目或模式的过程^①,是地方公共权力机构为提高行政效率和增进公共利益而进行的创造性改革^②。它强调政策、项目或模式对该政府而言是首次采纳的,无论创新内容的新旧,或是否曾经被其他政府采纳过^③。创新扩散则描述了成功经验在府际之间的推广和应用^④。既有关于创新扩散的研究形成了两种主要分析视角:一种是宏观制度视角,强调科层体制和制度设计对创新扩散的影响;另一种是微观组织视角,强调科层体制中官员个体特征及流动所带来的创新信息的扩散。

(一)宏观制度视角

已有研究表明,中国的纵向创新扩散呈现出“条条创新、块块扩散”的独特现象。在这种模式中,各个部门之间的弱关联为政策创新提供了空间,而强关联的区域性影响反而抑制了基层创新的活力^⑤。同时,中央政府往往鼓励、支持并激励地方政府进行政策创新^⑥,而地方政府则积极实施创新政策。因此,上级政府的明确认可或支持对于政策的扩散起到了积极促进作用^⑦。其中,高位推进所蕴含的差异化政治势能,可能形塑出渐进式或爆发式的政策扩散模式^⑧。即使同样是受到政治因素的激励,不同阶段行动的主体可能受到的激励也存在微妙的差异。此外,政策扩散也呈现出空间依赖性的特点,地方政府可能倾向于选择与相同行政层级的城市出台互补或替代性的政策内容^⑨。

此外,制度设计对地方政府创新具有直接影响^⑩。示范作为一种典型的制度设计,旨在推动创新的扩散。示范扩散本身便是政策目标的一部分,通过树立典型与标杆,向其他地方推广并提供学习样

① 赵作权:《面向创新的国家多元组织方式变革:趋势、路径与选择》,《齐鲁学刊》2023年第3期。

② 何增科:《政治合法性与中国地方政府创新:一项初步的经验性研究》,《云南行政学院学报》2007年第2期。

③ Walker J. L., “The Diffusion of Innovations Among the American States”, *American Political Science Review*, 1969, 63(3), pp. 880-899.

④ 文宏、林彬:《合规性确认:基层政府突破性创新的纵向协同机制——对A区创建城乡融合实验区的考察》,《公共管理学报》2023年第2期。

⑤ 陈思丞:《政府条块差异与纵向创新扩散》,《社会学研究》2020年第2期。

⑥ Zhu X. F., “Mandate Versus Championship: Vertical Government Intervention and Diffusion of Innovation in Public Services in Authoritarian China”, *Public Management Review*, 2014, 16(1), pp. 117-139.

⑦ 朱旭峰、张友浪:《创新与扩散:新型行政审批制度在中国城市的兴起》,《管理世界》2015年第10期。

⑧ 杨志、曹现强:《高位推动、注意力配置与中国政策扩散模式——基于三个典型案例的比较分析》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2024年第2期。

⑨ 彭可余、刘浩:《中国政策扩散的空间模式、多重机制与府际互动决策》,《公共管理与政策评论》2024年第6期。

⑩ 王猛:《中国地方政府创新研究:理论、议题与方法》,《公共管理评论》2020年第1期。

板^①,进而发挥示范效应,为示范型创新的扩散提供了技术基础和合法性支持。从技术创新的角度看,示范是连接技术开发与市场扩散的关键阶段^②。

(二)微观组织视角

学者们普遍认为,信息交换的载体和渠道是影响创新扩散的重要机制^③。地方领导的异地交流或职务变动有助于推动政策的扩散,而政策的绩效合法性和技术可行性则是地方领导推动政策扩散的关键因素^④。此外,政策本身的属性也会对扩散的速度与范围产生重要影响^⑤。文宏和李风山通过荟萃分析方法进一步验证了地方领导人特质和政策属性在创新扩散中的作用^⑥。

也有一些学者从创新扩散的接收方出发,研究发现城市的特征与属性以及外部利益相关者的需求和压力,是影响创新采纳的关键因素^⑦。非示范区可能会出现“为工具找问题”或“为问题找工具”两种差异化的学习方式^⑧。为保证扩散学习的效果,政府更有可能从同类组织中学习和模仿,比如地理临近性、经济社会发展水平相似性等,从而推动政府创新的扩散^⑨。聚焦公共文化服务示范区建设,吕芳提出,资源约束与角色分化直接影响地方政府在执行政策示范与创新行为中的差异化表现^⑩。

(三)文献评述

现有研究在解释创新扩散实践时各有侧重,提出了诸多富有启发性的解释框架,具有重要的理论价值和现实意义。超越传统的“自主探索”与“设计试验”二元分析框架,郁建兴和黄飏提出了“请示授权”的地方政府创新模式^⑪。在这一模式下,中央与地方之间的控制与自主性张力得以体现。通过“请示授权”的制度安排,中央不仅成功调动了地方政府的能动性,也对政策执行进行了有效把控^⑫。然而,现有文献较少关注在“请示授权”制度设计下的创新扩散,尤其是在授权示范特征下,多批次示范区之间创新扩散的逻辑尚未得到充分探讨。这一研究空白为进一步探讨提供了空间。事实上,相较于传统的政策扩散,示范扩散具有更强的学习模仿效应,因此有必要将示范先行者和示范跟随者及模仿者纳入统一的分析框架,既要关注示范型创新本身,又要关注示范扩散。综上所述,本文的研究目标是立足请示授权的制度设计,探究示范在推动政策创新和扩散中的机制,为进一步推进和完善我国示范型创新提供更加翔实的理论分析和经验借鉴。

三、请示授权视域下示范型创新分析框架

(一)示范型创新的逻辑起点:请示授权创新的作用机制

请示授权创新对纵向政府间的职责分工进行了权力配置,也为顶层设计和地方探索提供了良性

① 韩国明、王鹤:《我国公共政策执行的示范方式失效分析——基于示范村建设个案的研究》,《中国行政管理》2012年第4期。

② 苏竣、张汉威:《技术创新语境下的“示范”:阶段、项目与工具》,《中国软科学》2014年第12期。

③ 马亮:《府际关系与政府创新扩散:一个文献综述》,《甘肃行政学院学报》2011年第6期。

④ 张克:《地方主官异地交流与政策扩散:以“多规合一”改革为例》,《公共行政评论》2015年第3期。

⑤ 朱亚鹏、丁淑娟:《政策属性与中国社会政策创新的扩散研究》,《社会学研究》2016年第5期。

⑥ 文宏、李风山:《中国情境下的地方领导人特质与政策创新扩散——基于荟萃分析方法的检验》,《公共行政评论》2023年第6期。

⑦ 马亮:《公共服务创新的扩散:中国城市公共自行车计划的实证分析》,《公共行政评论》2015年第3期。

⑧ 刘伟:《学习借鉴与跟风模仿——基于政策扩散理论的地方政府行为辨析》,《国家行政学院学报》2014年第1期。

⑨ 马亮:《府际关系与政府创新扩散:一个文献综述》,《甘肃行政学院学报》2011年第6期。

⑩ 吕芳:《资源约束、角色分化与地方政府的政策执行——基于公共文化服务示范区建设的案例研究》,《管理世界》2023年第2期。

⑪ 郁建兴、黄飏:《当代中国地方政府创新的新进展——兼论纵向政府间关系的重构》,《政治学研究》2017年第5期。

⑫ 叶敏、陈昌军、张良:《创建示范:政策执行中的控制性动员》,《政治学研究》2023年第3期。

互动的可能路径。所谓“请示授权创新”是指地方政府在完成创新方案的设计后,先请示上级政府,在获得认可和授权后开展的创新实践。请示授权弥补了自主探索的体制机制真空,有利于平衡创新性和合法性的张力,提高了创新的可行性和持续性^①。

1. 风险分担机制。风险分担机制是请示授权制度设计的核心环节,其本质在于通过央地权责重构,将地方创新的试错成本部分上移至中央层面,从而降低地方政府因政策失败面临的问责风险,激发其探索积极性。在传统科层制下,地方政府自主创新常因“法无授权不可为”的约束而趋于保守。尤其公共文化服务涉及意识形态敏感性与公共服务普惠性,对地方官员创新失败的容错空间极为有限。请示授权通过前置性方案审核与合法性背书,形成“中央把关、地方实施”的协作模式:一方面,中央借助专家委员会对地方创新方案进行可行性评估,筛选出符合国家战略且风险可控的项目;另一方面,中央通过授予示范区称号,将地方创新纳入国家政策试验的官方框架,使其从“地方自发行为”升格为“国家授权行动”。这种权责再分配实质上构建了风险共担契约——中央以政治权威为地方兜底,地方则以政策绩效反哺中央治理目标。

2. 合法性赋能机制。合法性赋能机制是请示授权制度的关键功能,其通过政治授权与资源倾斜,为地方创新赋予“双重合法性”。这样既可以通过符合科层制规则实现“程序合法性”,又可以契合国家治理目标实现“实质合法性”,从而突破科层体制的路径依赖。请示授权通过将地方提案纳入中央政策议程,以国家示范项目名义为其提供政治背书,使地方创新从“边缘探索”转化为“顶层设计延伸”。同时,地方政府之间存在争取成为示范区的竞争关系。示范区的创建过程存在资源、荣誉等政策利好,其名额的分配并非随机,这就导致地方政府会采取“争先”的行为。此种争先行为背后就激励着各地市的创新性行为,使得不同批次的示范区之间为了显示地方政府的绩效而产生与其他示范区不同的创新动机。特别是治理体系中的弱势部门,依托示范区的创新活动有助于争取领导重视实现“借势”^②。但这种创新并非是突破式创新,更多是在继承前几批示范区经验的基础上,选择低风险的渐进式创新,从而有效降低创新成本,规避政策风险^③。

(二)示范型创新的逻辑内涵:主体理性下创新模式的调适机理

中央政府的治理强度通过制度性约束与激励设计,形塑了地方政府在创新方式与内容选择上的自主边界。请示授权作为纵向府际关系的核心制度安排,通过赋予地方有限创新权责,为示范型创新的理性决策提供了结构化空间^④。这一机制突破了传统“自上而下”或“自下而上”的线性执行范式,转而形成“目标-反馈”双向驱动的动态调适过程。首先,中央通过目标设定、绩效验收及资源分配权主导制度框架,既规避了完全分权下的政策失控风险,又借助竞争性评比激发地方参与动力,实现了控制权配置。其次,相较于强制性政策试点,请示授权通过前置合法性审查与过程监管,降低地方因创新不确定性产生的规避倾向,有利于对冲风险,维持政策试验的可持续性^⑤。最后,基于禀赋适配导向,制度约束下的创新内容呈现“渐进优先”特征,地方政府倾向于选择符合公众普遍期待但改革阻力较小的领域,以平衡政策效能与政治稳定双重目标。

此外,财政能力的区域异质性进一步强化了上述逻辑。财政能力的梯度差异直接映射为公共服务示范类型的结构性分化:资源充裕地区可通过系统性制度变革实现“质效升级”,而资源受限地区则依赖技术工具嵌入完成“局部突破”。这种禀赋适配机制表明,请示授权制度不仅划定创新行动的可

① 郁建兴、黄飏:《当代中国地方政府创新的新进展——兼论纵向政府间关系的重构》,《政治学研究》2017年第5期。

② 叶敏、陈昌军、张良:《创建示范:政策执行中的控制性动员》,《政治学研究》2023年第3期。

③ 孙雅慧、时省、彭飞等:《研发补贴与渐进式创新锁定:基于机器学习的专利文本分析》,《经济研究》2024年第11期。

④ 王辉、陈筱媛:《地方政策创新差异的整合性解释框架——基于互助养老政策创新的比较研究》,《公共行政评论》2023年第3期。

⑤ 王欢明、刘馨:《公共服务政策示范类型及其扩散逻辑》,《浙江学刊》2024年第2期。

行性边界,更通过资源约束与激励机制耦合,塑造了地方政府差异化创新的内生选择路径。

基于以上逻辑分析,示范先行者在主体理性^①的推动下,会根据任务环境和资源禀赋采取调适策略,并产生了两种差异化的创新模式:一种是“制度性示范”,一种是“技术性示范”。地方政府的公共服务创新模式会受到当地的资源禀赋的影响,其资源的获取既包括政府内部资源,也包括外部资源。当地方财政能力较强时,在越过公共服务“保量”阶段后,示范区更倾向于采用高质量发展的方式创新。它不单单是一个技术能够解决的方案,而是通过完善组织管理制度以实现公共服务发展的高效性和可持续性,并确立标准制定者地位。因此该类示范先行者可能最终采取了“制度性示范”模式,以提升整体实力,实现综合示范带动作用。

相比之下,技术性示范更容易实现。当地方政府财政能力较差或政府对公共服务投入较少时,示范区会根据自身的资源禀赋和可吸纳的外部资源情况,引进先进技术谋求创新,从而实现技术性示范。进一步而言,这是一种技术理性^②导向下的调适与抉择。技术理性之于公共服务示范型创新的价值在于,能够通过技术增强示范区的治理能力,借助技术创新实现局部突破。比如数字技术的嵌入使得文化产品可以更加多样化,虚拟现实、增强现实等技术让人们能够身临其境地体验文化,打破了传统文化产品的时空限制,从而提升文化的影响力,为示范扩散奠定基础、创造条件。

(三)基于可模仿性的示范扩散

在争取成为示范区的过程中,辖区内各地政府之间虽然存在竞争关系,但伴随示范区创建成功,府际之间又可以建立相对开放的沟通和信息交流机制。因此,各批次示范区间形成了互相学习又略有竞争的矛盾关系。尤其是后发示范区处于学习与创新的矛盾关系之中,既需要从前几批次的示范区中寻求创建成功经验,获得“学习溢出效应”,又要与之前示范区有所不同。其要结合自身资源禀赋形成新的创新内容,并利用“后发优势”,获得中央对后来者创新的认可。

实际上,示范先行者并未主观思考其创新活动是否会被其他地区学习,而更多关注地方创新给自身带来的政治、经济、社会等方面的绩效,但示范先行者的创新行为不可避免地成为了后来者效仿的对象。伴随现代技术的发展,公共文化资源的不可模仿性和不可替代性逐渐降低。作为被模仿的客体,示范先行者的创新是否具有可模仿性及是否适配,就成了其能否成为示范标杆的关键。

借鉴市场竞争中的梯度分工原则,资源禀赋雄厚的强者更倾向于“制度性”创新,以确立自己在该领域的先行者地位。资源禀赋薄弱的地区,作为“次强”^③则需要更多地借力。通过嵌入技术或吸纳社会资本,以在小切口上寻求创新的亮点。也恰恰是这种差异性示范型创新形成了不同的可模仿性。“最强”的制度性创新的高门槛特征天然形成了模仿壁垒,而“次强”的技术性示范聚焦低成本、易观测的技术工具,其低复杂性特征显著提升了可模仿性,更容易实现“禀赋适配”。因此在示范扩散呈现“适配学习”策略,即后发地区更倾向于选择与自身禀赋条件相近的技术驱动型示范区作为模仿对象。这种选择并非盲目的“退优求次”,而是基于成本收益计算的策略。比如,技术性创新的低投入与短周期特性,契合资源受限地区的实施能力;技术工具带来的显性成效(如数字化覆盖率提升)更易满足短期考核需求;技术性创新可避免因模仿高复杂度制度创新导致的政策失灵风险。

① 主体理性可以大致分为两部分:一是主体为追求价值所形成的稳定理性,比如组织追求的价值最大化等;二是容易受到外界环境影响、具有异变特征的理性,比如组织抉择容易受到社会价值观、任务环境和先前选择结果等因素的影响。

② 技术理性是指示范区利用该政策解决城市公共文化发展困境的需求,以及示范区运用现代信息技术发展公共文化服务的能力。具体可参见:于文轩、许成委:《中国智慧城市建设的主体理性与政治理性——基于147个城市的实证分析》,《公共管理学报》2016年第4期。

③ “最强”与“次强”仅为相对概念,“次强”并非严格意义上的第二,其界定标准取决于多维资源禀赋的整合优势。本文试图利用“次强”来描述在示范扩散中,后来者基于可模仿性采取的“适配学习”策略,并与既有研究中的空间邻近扩散理论形成互补性解释。

(四)分析框架

基于上述分析,聚焦示范型创新与扩散不同阶段示范主体的行动逻辑和内在动机,尝试从请示授权的制度设计和主体理性下的调适机制视角,建构示范型创新和扩散的分析框架,提出“制度性示范”和“技术性示范”的二元示范创新模式(见图1)。具体而言,请示授权的制度设计为示范型创新营造了相对宽松的政策空间,为创新试错提供了更大的容忍度。在不同资源禀赋条件约束和主体理性基础上,不同批次的示范者选取了制度性示范和技术性示范的不同创新模式。伴随多点示范的出现,后来者基于先行者示范型创新模式的可模仿性,模仿禀赋更具相似性的适配对象进行示范型创新的扩散。这种学习机制实质上构成了创新扩散的“缓冲带”,既可以避免盲目攀比造成的资源浪费,又可以保证创新扩散的系统稳定性,形成了具有中国特色的示范扩散。

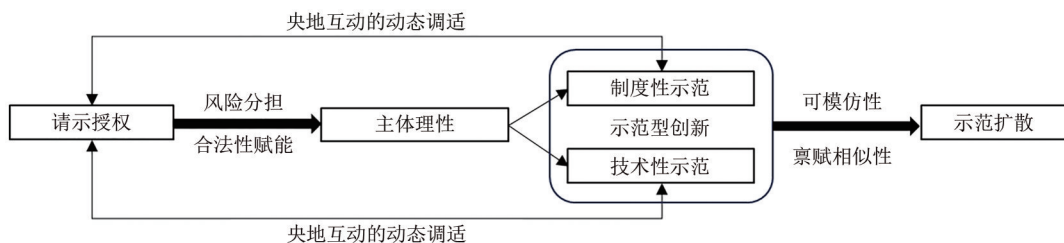


图1 请示授权下差异化示范型创新及扩散的分析框架
(资料来源:作者自制)

四、研究设计

(一)案例选择

从地方政府创新内容看,公共服务的创新最多,远高于行政改革和政治改革^①,选取公共文化服务创新作为研究政府创新行为的切入点,具有一定的现实代表性。自2011年以来,国家共验收了4批示范区,有120个城市获得了“国家公共文化服务体系示范区”称号,覆盖了31个省、自治区、直辖市。各示范区不断探索文化惠民项目的科学建设之路,在社会力量参与、公共文化供给和数字化建设等方面开展了一系列创新实践,并将创新实践制度化,初步构建了示范区制度体系。示范区创建工作为深入研究多批次情境下的示范“创新-扩散”逻辑提供了难得的契机。

基于研究问题特性选取典型案例进行过程追踪,有利于为理论构建提供扎实的案例支撑。选取C市四个不同批次的示范区作为典型案例,主要基于以下考虑:第一,C市为中西部文化资源交汇的省会城市,其四批示范区涵盖“制度性-技术性”创新谱系,具有一定代表性。此外,C市多批次创建中的“适配学习”现象与中西部城市模仿东部城市技术路径的实践具有同构性。第二,由于地方政府层级对政府创新类型有影响^②,案例中的四个批次同属于一个城市的不同辖区,既能满足不同批次之间的代表性,又能控制地方政府层级、地方官员重视程度差异性的影响。第三,案例涉及多个批次的示范区,为我们观察示范区创新学习的动态过程提供了可能。第四,案例中第一批和第二批示范区同为首批申请辖区,但选择了差异化的创新方式,这也为后来者提供了差异化的示范模式,该特殊性为研究示范扩散提供了可供对比的案例素材。

① 吴建南、马亮、杨宇谦:《中国地方政府创新的动因、特征与绩效——基于“中国地方政府创新奖”的多案例文本分析》,《管理世界》2007年第8期。

② 吴昀潇:《能动者视角下的地方政府创新差异——基于五届“中国地方政府创新奖”获奖项目的实证研究》,《中共福建省委党校学报》2018年第7期。

（二）资料收集

笔者长期从事公共服务和公共文化研究工作,对相关示范区的创建过程有长期的参与式观察,于2012—2021年深入参与了国内多个示范区的申报工作,对示范区政府行为逻辑形成了较为稳定的看法。笔者于2021年7月对案例中C市的多个示范区进行了焦点团体访谈,并在2021年9月、2021年12月和2022年5月先后对示范区进行了多次回访和调研。访谈对象包括负责示范区申报的市级领导、各示范区负责申报工作的具体执行者、示范区评选专家和部分示范区创新项目运营主体等,从中获得丰富的一手资料。在收集案例访谈资料的同时,笔者还通过多渠道获得了2011—2021年四批示范区提交的所有申报材料,形成可靠材料支撑,并通过多种来源采集数据,以实现证据的三角验证。

五、案例呈现:请示授权下的示范型创新与扩散

（一）请示授权下的央地互动

公共文化服务示范区制度在设计之初就明确了创建示范区需要先提供创建申报意向和拟创新内容及制度设计,文化和旅游部(原文化部)和财政部组织国家公共文化服务体系专家委员会对各地申报的创建示范区(项目)进行论证和初步评审,提出创建资格建议名单。列入资格名单的创建单位进行两年的自主建设,并在验收合格后最终得到命名和授牌。如图2所示,示范区创建政策完全符合请示授权的制度安排,地方政府的创新并不是自上而下或自下而上单向展开的,而往往夹杂着上级部门与基层政府之间循环往复的互动、协商、博弈等环节^①。

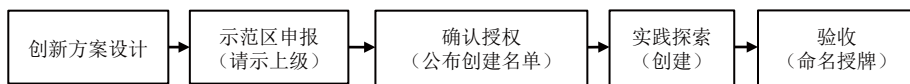


图2 示范区请示授权制度安排

第一,在请示授权的示范区创新制度下,实现了“顶层把控”与“地方探索”的良性互动。示范区在申报时需同时递交创建规划和制度设计研究方案,并由文化和旅游部组织专家对方案的科学性、现实性和前瞻性进行评估,评审结果纳入示范区验收。其中示范区的制度设计是验收的前置条件,权重为验收总成绩的20%。在访谈中发现,示范区所要求的制度创建申请是一项最为成功的制度设计。比如总分馆制已经纳入中央文件中了(访谈笔记:ZJ20210902)。通过制度申报,中央政府得以进行风险把控,最大限度地降低示范区创建失败的可能性。同时,中央给予地方政府以创新的宽松环境,通过请示授权使地方政府自主选择的政策创新提案提前得到中央政府的认可,地方政府得以忽略试错成本,开展大胆创新。例如,Y区在创建首批示范区时,虽投入巨额财政资金构建四级文化服务网络,但因方案已通过中央审核,即便后期出现部分分馆利用率不足的问题,地方政府仍可依托国家授权身份规避问责压力,转而将重心置于制度优化上(如引入社会力量运营分馆)。这一机制不仅缓解了地方政府的风险厌恶倾向,更通过中央认证增强了社会资本与公众对创新项目的信任度,形成“风险可控-创新持续”的正向循环。

第二,多批次示范制度的动态调整过程,体现了中央与地方“条条互动”对制度优化的积极作用。示范区制度创建之初并非完美,例如在示范区制度初期,评价体系采用“优秀、良好、合格、基本合格”四级标准,但在实践中发现,“基本合格”的标签易引发地方官员的负面感知。如第一批示范区中3个

^① 田先红:《基层政府“控制-自主”式创新模式研究——以S省D区数字政府改革为例》,《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2023年第5期。

单位因仅获“基本合格”需延迟验收,导致第二批次地方参与意愿降低。有的地方就没有那么积极了,因为害怕像第一批申报时那样,花了力气却被点名,排名靠后影响不好(访谈笔记:ZJ20210902)。这反映出原有评价体系在激励兼容性上的不足,过细的等级划分放大了地方对短期负面评价的敏感度,从而抑制了待评地方政府的参与积极性。为此,中央通过多批次示范中的地方反馈,对制度进行了针对性调整。一是进行区域差异化评价,按东中西部发展水平划分评价标准,减少“一刀切”带来的不公平感;二是简化评级层级,将四级调整为三级(优秀、良好、合格),避免“基本合格”的模糊标签对地方形成消极暗示;三是延长创建周期,从两年扩展至三年,为地方留足制度消化与创新试错的空间。这一过程表明,中央与地方实施良性互动,通过制度迭代逐步构建起“激励有效、约束有力”的制度框架,最终实现了地方政府参与积极性与制度严肃性的双提升。

第三,请示授权的制度设计为示范区整合多方资源赋能创新提供了合法性基础。这种合法性赋能体现为三重效应:其一,政治势能强化,示范区身份使地方项目获得更高政治能见度,便于协调跨部门资源,如B区文化馆远程教学系统得到教育、科技部门联合支持;其二,资源吸附效应,中央授权信号可吸引社会资本参与,如N区有声图书馆项目因“国家级示范区”标签吸引喜马拉雅主动合作;其三,规则突破权限,授权默许地方在特定领域突破常规行政程序,如Y区将文化财政投入占比写入地方条例,突破同级人大原有预算审议惯例。值得注意的是,合法性赋能并非无限授权,而是“有条件的许可”。中央通过验收标准、动态复核等制度工具(如C市第四批示范区需接受第三方年度评估),确保地方创新不偏离服务国家战略的核心轨道。这种“赋权-控权”的辩证关系,既释放了地方能动性,又维系了中央权威,构成中国特色政策创新的独特逻辑。

(二)主体理性下的差异化示范型创新模式

1. 制度性示范:组织管理创新。《国家公共文化服务体系示范区(项目)创建工作方案》明确表示,要通过选取文化工作基础较好、制度设计研究有一定成果,并具有较强的综合示范带动作用的地区,发挥其影响和带动作用。基于政治理性,在初期的示范区选择上,上级政府倾向于选择拥有较多资源、具有较好经验积累、成功可能性较大的地区,而这些地区往往已经拥有了较为完善的设施和资源,更为倾向于选择以内部的管理创新来提升整体实力,实现综合示范带动作用的路线。

Y区依托雄厚的资金支持和文化资源优势,在全国首创文化馆总分馆制,重新组织管理模式,按照“总馆+街区分馆+社区文化活动室+社会分馆”的模式,建设2个总馆、6个街区文化中心(分馆)、79个社区文化室和N个社会分馆,搭建“2+6+79+N”四级服务网络,形成了覆盖全区、布局合理、结构完整、功能健全、实用高效的服务集群。在创建示范区过程中,Y区明确要求区级财政每年对公共文化服务的投入不低于同期财政收入的1.3%—1.5%,除示范区建设国家级资金拨款支持外,区里投入2000余万元配套资金支持创建。即便在创建成功后,该区财政每年依旧保证约600多万元投入用于公共文化设施免费开放、运行维修,再加上每年120万元的公共文化服务专项人员补贴,现在每年约投入720万专项资金用于支持公共文化(访谈笔记:GY20210718)。这些均为Y区推行“制度性示范”创新奠定了坚实的物质基础。

2. 技术性示范:技术服务创新。因示范创建驱动,创新内容需有别于第一批示范区,但又由于财政资源的局限,相较于首批示范区依托财政资源带来的规模化建设,第二批示范区在资源约束条件下更注重通过技术工具创新实现服务形态重构,在已有资源条件下,通过创新不同服务工具来实现“技术性示范”创新。鉴于此,技术服务型创新模式主要旨在财政资源紧缩条件下,利用较少资源,通过采纳新技术形式的外力,实现服务创造和传播形式上的创新方式。

B区拥有丰富的文化资源,虽同样参与了C市第一批示范区的选拔工作,但因创建过程中遇到机构改革等原因,主动退出了与Y区的竞争。因此,在申报创建第二批示范区过程中,该区几乎无竞争压力,被C市主动推选为第二批示范区的候选者。虽然B区与Y区制度设计的申报主题相似,主打公共文化服务的设施网络建设。但由于经济条件约束,区内原本计划划拨的配套资

金并没有到位(访谈笔记:GYB20210718)。财政资源的差异倒逼B区转而利用现代工具寻求数字化解决方案,在建成数字文化应用平台的同时,搭建全国第一个数字文化馆,并以技术手段,着手解决文化资源均等化问题,开展基层公共数字文化服务推广项目,实现线上线下“一站式”综合数字文化服务。研发区文化馆总馆远程艺术教学培训系统、区图书馆总馆专题发布推送系统和街道分馆运行管理系统,为基层群众提供了海量的数字文化资源和生动的数字文化体验,也使基层文化工作的管理模式实现了科学化、信息化和流程化,进一步推动公共数字文化资源和服务的落地运用和推广。

(三)基于可模仿性的示范扩散

前两批示范区均申请了首批示范,因此它们都可以被视为是示范的先行者。但两者选择了制度性示范和技术性示范两种差异性的创新模式,这也造成后期出现了差异化的示范扩散路径。第一批示范区创建基础最好,但是在示范区创新模式的横向扩散过程中并未呈现出“向最强学习”的趋势,反而出现了退优求次的“适配学习”特点。其原因在于技术性示范具有更强的可模仿性,实现了禀赋适配。

虽然后续开展示范型创新的地区与第一批示范区交流并不少,但第一批示范区的制度设计对后续几批示范区的影响并不大,因为“天花板”过高,难以实现和达到。如Y区首创的总分馆制的管理体系在B区、J区和N区看来是不可能实现的。访谈中发现,资金是制约后来者模仿的重要瓶颈。我们哪有那么多钱去搞这个,只能自己想办法(访谈笔记:GYN20210719)。因此,示范区建设的后来者采取了与Y区完全不同的方式。

相比而言,示范区间的示范扩散,更多呈现适配学习的特点。从案例中看出,B区的技术服务型创新更容易被学习模仿扩散。B区为打通公共文化服务“最后一公里”,在全国率先试点建成数字文化馆,提供了“线上全覆盖、线下有试点”的公共文化数字化服务;J区则在B区的基础上,进一步构建公共数字文化服务网络体系,增加了数字博物馆、直播卫星广播电视、农村数字电影放映、数字农家书屋等更为新颖的数字公共文化服务项目;N区则进一步迭代,探索“互联网+公共文化服务”模式,结合社会力量,推动移动互联网、云计算、大数据、物联网等先进技术与公共文化服务相结合,寻求更为精细化和个性化的数字文化供给。三批示范区的创新逐步叠加,但这种迭代并非简单复制,而是基于禀赋条件的适应性改良,形成“技术工具链”式的扩散路径。

观察上述几个案例可见,在不同示范阶段,各示范区采取了差异化的示范型创新模式,而示范型创新的可模仿性又进一步导致了差异化的示范扩散效果(见图3)。总体而言,这种多批次的示范型创新方式推动了相关地区公共文化服务水平的整体提升,实现了公共文化服务的普惠化目标。

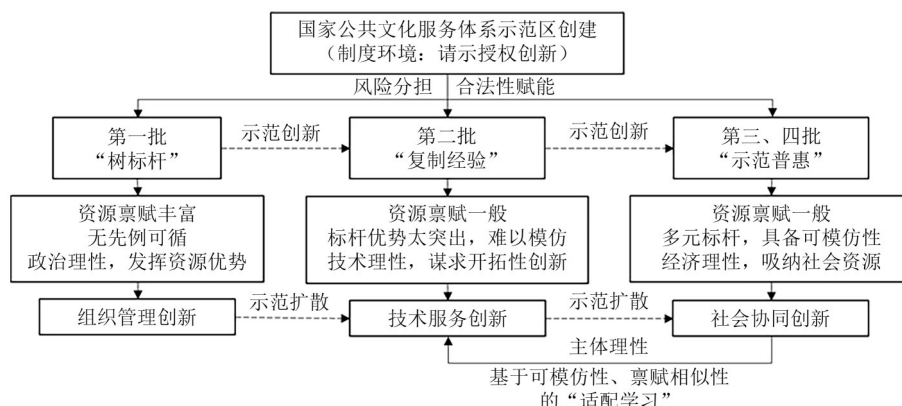


图3 示范区制度的示范型创新与扩散

(资料来源:作者自制)

六、结论与讨论

示范是推动国家治理体系和治理能力现代化的重要方式之一,是我国政策执行的重要工具^①。本文聚焦示范型创新与扩散不同阶段中示范主体的行动逻辑,从请示授权的制度设计和主体理性下的调适机制视角,建构示范型创新和扩散的分析框架,提出了“制度性示范”和“技术性示范”的二元示范型创新模式。多案例比较研究结果发现:第一,公共文化服务示范区采取的请示授权创新的制度设计,使示范区地方政府与中央政府间实现了“顶层把控”与“地方探索”的良性互动,为地方政府营造了相对宽松的试错空间,有利于提高地方示范型创新的多元性。第二,在主体理性和资源禀赋的驱动下,各地选择的示范型创新模式各不相同。资源禀赋丰富的地区更可能采取制度性示范以实现突破性创新,推动公共文化制度建设;资源禀赋相对薄弱的地区则倾向于采取技术性示范实现创新,通过嵌入技术或吸纳社会资本谋求公共文化发展。第三,基于示范型创新模式的可模仿性,地方政府会选择退优求次,更倾向于学习更具适配性的技术性创新,以保证学习模仿的可完成性。

通过对C市多批次示范的纵向追踪,揭示了“请示授权-主体理性-扩散选择”的共性逻辑。尽管案例聚焦公共文化领域,但其“制度性-技术性”二分框架可为其他政策领域提供分析工具。同时,关联了示范型创新与示范扩散两个研究领域,拓展了政策科学的理论边界,也对提升国家治理水平和治理绩效提出了政策启示。第一,挑选“赢家”的示范机制并非总是最优路径。鉴于最强者所具备的资源禀赋难以复制,挑选“次强”地区开展示范型创新,可能更有利于创新的扩散和迁移。第二,在制度设计中增加示范批次,可以有效提升普惠性和整体水平。示范区的分批次创建制度,有利于实现块块间的互动学习,促进不同批次示范区之间的创新借鉴,并最终推进多地实现示范型创新,提升公共服务整体水平。

本文也存在一定的局限性:第一,聚焦示范型创新与扩散,对中央和地方政府如何选取示范区涉及较少。第二,重点展示了各示范区之间具有示范性的制度性创新活动,以展现示范扩散在不同批次间的调适机制,没有对示范型创新的可持续性进行深入探讨。第三,结论基于公共文化服务领域的案例分析,其特殊性可能限制分析框架的外部效度。例如,文化服务的非排他性使“技术性示范”更易扩散,而经济领域的示范扩散可能受市场竞争壁垒影响。未来研究可对比不同领域示范区的创新逻辑,以检验框架的普适性。

^① 覃成林、樊双涛:《中国式现代化的区域维度分析》,《齐鲁学刊》2024年第2期。

Authorization Application, Subjective Rationality, and Demonstration Diffusion: A Case Study on the Establishment of Public Cultural Service Demonstration in City C

Song Wenjuan¹ Yang Nan²

(1. School of Humanities and Social Sciences, North China Electric Power University, Beijing 100096, P.R.China;

2. College of Art and Design, Beijing University of Technology, Beijing 100124, P.R.China)

Abstract: “Establishing Demonstration” is one of the major ways to promote the national governance system and to improve the national governance capacity. It is also an important tool for policy implementation in China. This paper focuses on the action logic of government organizations that participate in demonstration establishment under different demonstration stages of innovation and diffusion. The study constructs an analytical framework of demonstration innovation and diffusion from the perspective of “Authorization Application” and the “Subjective Rationality”. And puts forward a dual demonstration innovation models that includes “institutional demonstration” and “technical demonstration”. The results of four multi-cases comparative study reveal that: (1) The institutional design of public cultural service demonstration zones (PCSDZs) through the “Authorization Application” facilitates active interactions between the “top-down instructions” of the central government and “local exploration” by local governments. It has created a relatively flexible space for trial-and-error experimentation, thereby enhancing the diversity of regional demonstration innovations. (2) Driven by “subjective rationality” and “local resource”, local governments have different demonstration innovation models: “Resource-abundant” areas tend to adopt “Institutional Demonstration Innovations” which enhance their public cultural system governance, while “Resource-constrained” regions prefer “Technological Demonstration Innovations” that seek breakthroughs through integrating technologies or social capital. (3) The study also finds that the demonstration innovations carried out in batches have their unique learning and imitation mechanisms: As a policy instrument, the demonstration policy inherently places emphasis on benchmark-setting. Initially, the selected regions are typically the “powerhouse regions” that are endowed with superior innate conditions. However, owing to the distinctive resource advantages of the early-implementing regions, later adopters frequently find it arduous to replicate their approaches. Instead, “second-tier regions” emerge as more viable models for subsequent learners. This gives rise to an “adaptive learning” pattern during the diffusion stage. Thus, local government show stronger adoption tendencies to choose “Technological Innovations”. This pragmatic approach not only avoids resource waste from blind competition but also ensures systemic stability during innovation diffusion, ultimately forming a policy learning paradigm with Chinese characteristics. This research effectively bridges the domains of “Demonstration Innovation” and “Demonstration Diffusion”, expanding the theoretical frontiers of policy science. It further provides practical policy recommendations for enhancing national governance and performance. Notably, simply choosing “winners” is not always the optimal approach. Instead, appropriately designating “second-tier regions” for demonstration innovation can more effectively facilitate the diffusion and spread of innovations. The batch-based demonstration mechanism design is expected to stimulate interactive learning among regions, foster cross-batch innovation, and ultimately drive the extensive implementation of demonstration innovation, thereby comprehensively improving the overall quality of public services.

Keywords: Public cultural service demonstration zones; Authorization application; Subjective rationality; Endowment adaptation; Demonstration diffusion

[责任编辑:纪小乐]