

# 公共文化服务政策空传的生成及其消解

## ——公众参与的视角

赵军义 李少惠

**摘要:**政策实施中缺少公众参与通常意味着政府与社会的有机互动不足,政策目标不易达成而产生“空传”现象,由此,公共文化服务政策空传何以形成、如何经由公众参与消解政策空传就成为重要的研究问题。运用扎根理论研究方法,采用公众参与视角构建的公共文化服务政策空传的生成及其消解理论模型,分析发现由环境因素、实施条件、主体认知、主体行为构成的公共文化服务政策执行“四要素”是导致政策空传的主要原因,其中环境因素和实施条件是外部原因,主体认知是内部原因,而主体行为是衡量政策空传与否的关键变量。公共文化服务政策空传通常表现为非持续性、供需错位和形式主义。其消解机制实质上是地方政府在完成核心任务过程中所达成的意外后果。

**关键词:**公共文化服务政策;公共文化服务;政策执行;政策空传

**DOI:** 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2023.05.005

### 一、问题提出:公共文化服务政策执行中的“空传”现象

公共文化服务政策是政府为了协调并保障人民群众公平地享有基础性公共文化服务而制定的与公共文化服务供给及公共文化服务体系建设相关的法律法规和计划措施<sup>①</sup>。公共文化服务政策作为推进公共文化服务体系建设的政策依据,能否得到有效执行关乎公共文化服务成效问题。自20世纪末以来,国家先后实施了包括送戏下乡、广播电视村村通、农村电影放映、全国文化信息资源共享、农家书屋等一系列“文化惠民工程”,在很大程度上满足了农村居民看电视电影、看地方戏、读书看报、开展文体活动等基本公共文化服务需求。

虽然国家出台公共文化服务政策的意图在于通过政策执行落实文化惠民福利,但公共文化服务政策文本在落地变现过程中往往受到多种因素的综合影响,并不全然按照政策制定的预期目标稳步推进:其一,相较于其他任务,公共文化服务属于弹性任务<sup>②</sup>,由于任务量化程度不高,考核体系不健全,乡镇政府拥有相当大的决策自主权,既可以积极作为,也可以消极应对;其二,地方政府在执行公共文化服务政策过程中存在内在动力缺乏、目标偏移、服从力不足等问题<sup>③</sup>,一些公共文化机构本应

**基金项目:**国家社科基金一般项目“乡村振兴战略实施中完善西部农村公共文化服务体系研究”(18BZZ102);甘肃省宣传思想文化人才资助项目“乡村振兴背景下农村公共文化服务高质量发展研究”;陕西省社科基金项目“陕西县域城乡公共文化服务融合发展机制与路径研究”(2023N002);西安交通大学马克思主义学院思政课教师专项项目“新时代西部县域城乡公共文化服务融合发展机制与路径研究”(SK2023047)。

**作者简介:**赵军义,西安交通大学马克思主义学院助理教授(西安 710049;zhaojunyi@xjtu.edu.cn);李少惠,兰州大学管理学院教授(兰州 730000;lishaohui218@163.com)。

① 胡税根、李倩:《我国公共文化服务政策发展研究》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2015年第2期。

② 吴森:《选择性控制:行政视角下的乡村关系——对湖南省H镇政府对村关系的个案阐释》,载徐勇、项继权,《村民自治进程中的乡村关系》,武汉:华中师范大学出版社,2003年,第43页。

③ 陈世香、邹胜男:《地方政府公共文化政策执行阻滞的生成逻辑——基于制度环境三维理论框架的分析》,《上海行政学院学报》2019年第3期。

该提供的最基本的传统业务尚难以正常开展<sup>①</sup>,导致国家的部分承诺落空<sup>②</sup>;其三,自上而下标准化的公共文化服务政策设计不仅由于对地方文化需求实际关注不足而出现公共文化服务的结构性失灵<sup>③</sup>,并且严重损害了公共文化服务效能,农村居民“弱参与”问题突出<sup>④</sup>。可以看出,地方政府在执行公共文化服务政策过程中存在象征性执行问题,政策目标达成度低,造成了公共文化服务政策执行过程中的“空传”现象<sup>⑤</sup>,尤其表现在农村基本公共文化服务过程中,亟须总结有效应对政策空传的理论模型和实践经验。

作为国家治理体系建设的重要内容,公众参与并不止于政策制定和决策环节,更应进入政策执行阶段<sup>⑥</sup>,成为政策执行的重要组成部分。公众不仅是公共文化服务的享受者,而且应当成为公共文化服务政策执行的重要力量。根据乡镇综合文化站的职能界定,组织开展文体娱乐等公共文化服务是农村基本公共文化服务的重要内容。由此,本文的“公众参与政策执行”主要指在农村基本公共文化服务过程中,农村居民参与文体娱乐等公共文化活动的策划、组织、表演以及评价等环节的行为选择,并以此为切入点,运用扎根理论构建公共文化服务政策空传的理论模型,尝试回答公共文化服务政策执行过程中的“空传”现象是如何生成的、其表现形式是什么、如何经由农民参与消解政策空传、促使农民参与的内在机制是什么等一系列问题。

## 二、文献述评

作为政策过程(policy process)中的一个重要阶段和步骤,政策执行始终是公共政策学界一项重要的研究议题。学界对该议题的关注较早出现于20世纪70年代,以美国学者普雷斯曼(T. L. Pressman)和韦达夫斯基(A. Wildavsky)共同出版的《执行:华盛顿的美好期待是如何在奥克兰破灭的》一书为标志。此后,国外有关政策执行的研究经历了自上而下、自下而上和混合研究三个重要的发展阶段<sup>⑦</sup>。

20世纪90年代中后期起,中国学者逐渐对政策执行议题投入了持续的研究热情和精力,产生了一批丰富的研究成果。首先,从理性主义视角来看,基层政策执行组织并不必然按照政策制定者的期许按部就班地执行政策以实现既定政策目标,因其具有代理人和自利者的双重角色属性,在政策适用性和政策执行压力变化的情况下不仅会出现波动式执行,而且容易生成“谋利型政权”<sup>⑧</sup>。其次,从结构主义视角来看,政策执行通常与执行政策的组织结构紧密相关。一方面,中国自上而下多层级的科层体系结构容易使政策在自上而下传输过程中出现信息偏差<sup>⑨</sup>;另一方面,一项政策的执行通常需要多个部门的信息共享与积极配合,复杂的科层结构则会极大地增加部门利益协调难度,导致政策执行

① 傅才武、许启彤:《基层文化单位的效率困境:供给侧结构问题还是管理技术问题——以5省10个文化站为中心的观察》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2017年第1期。

② 李国新:《强化公共文化服务政府责任的思考》,《图书馆杂志》2016年第4期。

③ 陈建:《超越结构性失灵:农村公共文化服务供给侧改革研究》,《图书馆建设》2017年第9期。

④ 赵军义、李少惠:《文化福利的基层样态:农民弱参与及其治理图景》,《图书馆建设》2019年第5期。

⑤ 李瑞昌:《中国公共政策实施中的“政策空传”现象研究》,《公共行政评论》2012年第3期。

⑥ 约翰·克莱顿·托马斯:《公共决策中的公民参与:公共管理者的新技能与新策略》,孙柏瑛等译,北京:中国人民大学出版社,2004年,第4页。

⑦ 丁煌、定明捷:《国外政策执行理论前沿评述》,《公共行政评论》2010年第1期。

⑧ 杨善华、苏红:《从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权》,《社会学研究》2002年第1期。

⑨ 贺东航、孔繁斌:《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》2011年第5期。

走样<sup>①</sup>。以上两方面结论也印证了周黎安提炼的“行政发包制”<sup>②</sup>理论。再次,从组织内部来看,周雪光通过援引国家计划生育政策执行案例,在肯定高度动员的科层组织、比较完善的激励机制、大规模的宣传教育活动等对政策执行的推动作用以外,还发现了组织交易成本、有限理性、利益集团等因素有可能导致政策执行失败<sup>③</sup>。与此同时,政策执行过程越发受到以行政监督和控制、央地财政关系等为核心内容的“技术治理”<sup>④</sup>的影响,而且面临行政成本过高等一系列问题。从组织间关系来看,压力型体制无疑构成理解官僚组织政策执行的基础性理论框架,上级政府通过实施“目标管理责任制”<sup>⑤</sup>,致使上下级政府组织间形成了一种“责任—利益连带”的联结关系。而且地方政府为获得更多的政治资源,在政策执行过程中会表现出以“公司化”“层层加码”“软预算”等为特征的“锦标赛体制”<sup>⑥</sup>。从组织环境来看,政策执行成效往往与政策执行的外部环境有很大关系<sup>⑦</sup>。

在以上研究中,“政策变通”<sup>⑧</sup>成为最受关注的研究议题。政策变通强调“上有政策,下有对策”的“控制—反控制”的纵向政府间关系,是中国政策执行过程中的普遍现象,也得到了学界的普遍认同。然而,作为对政策执行过程的理论性总结,政策变通概念同样存在以下不足。第一,政策变通并未穷尽所有的政策实施形态,尤其不能涵盖政策变通空间狭小的垂直管理部门的政策执行情况;第二,政策变通对于政策执行过程的关注不足,即不同层级政府及其职能部门在实施政策过程中的行为选择问题;第三,对于政策变通的研究缺乏实证支撑,经验研究不足。基于此,有学者提出了“政策空传”<sup>⑨</sup>概念。政策空传现象同样在公共文化政策执行过程中得到印证,王列生将其概括为“文化体制空转”<sup>⑩</sup>,意指文化体制处于一种无意义繁忙的内卷化状态。

无论是“政策空传”还是“体制空转”,都是对政策执行低效或无效的理论性反思,对于理解一项政策如何由文本形态转化为实践样态的实施过程具有重要的启发意义。但以上研究的不足之处在于:首先,现有研究主要限于导致政策空传的原因及其实践类型等内容,而关于如何消解政策空传的研究尚显不足,单纯寄希望于通过确定政策实施中不同层级政府责任以达到根治目的,由于不能突破现有政府管理体制的束缚,有重蹈政策空传陷阱的危险;其次,现有研究主要运用了规范研究和文本分析法,缺乏基于实践样态观察的经验研究;再次,政策执行包括政策文本流变、职能部门政策实施行动和公众参与活动三个部分,现有研究主要聚焦于前两个部分,而对于公众参与政策执行过程的关注不足。

基于此,本文以农民参与公共文化活动为切入点,通过实地调研获取了大量的一手研究资料,运用扎根理论研究方法论,构建农民参与政策执行的理论模型,为解释政策空传的生成及其消解过程提供经验证据和理论支撑。

① 陈家建、边慧敏、邓湘树:《科层结构与政策执行》,《社会学研究》2013年第6期。

② 周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:格致出版社、上海人民出版社,2008年,第59页。

③ 周雪光:《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》2011年第10期。

④ 渠敬东、周飞舟、应星:《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》2009年第6期。

⑤ 王汉生、王一鸽:《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,《社会学研究》2009年第2期。

⑥ 周飞舟:《锦标赛体制》,《社会学研究》2009年第3期。

⑦ 钟兴菊:《地方性知识与政策执行成效——环境政策地方实践的双重话语分析》,《公共管理学报》2017年第1期。

⑧ 庄垂生:《政策变通的理论:概念、问题与分析框架》,《理论探讨》2000年第6期。

⑨ 李瑞昌:《中国公共政策实施中的“政策空传”现象研究》,《公共行政评论》2012年第3期。

⑩ 王列生:《警惕文化体制空转与工具去功能化》,《探索与争鸣》2014年第5期。

### 三、研究设计

#### (一)研究方法

扎根理论最初是由Glaser和Strauss提出,是一种从资料、数据中发现理论的方法论<sup>①</sup>,即在收集资料的基础上,通过自下而上的持续比较与归纳,构建用于解释和指导社会现象的理论。通常而言,扎根理论方法论的要素包括阅读和使用文献、自然呈现、行为模式的概念化、社会过程分析等<sup>②</sup>。由于扎根理论方法论见长于挖掘某一社会现象(过程)背后的内在机理,因此很适合将其运用于本文的研究,构建用于解释政策空传的理论命题。

#### (二)样本选取

H县位于陕、甘、宁三省(区)交界处,改革开放以来,先后被列入全省十八个干旱县、“三西”农业建设县、扶贫开发重点县和六盘山特困片区县。经济发展落后决定了H县主要的工作集中在脱贫攻坚,公共文化服务长期处于低效运转状态,政策空传问题尤为突出。

一是场馆建设不达标,基础设施不健全。据统计,H县近30%的文体广场达不到贫困村退出验收标准。许多“乡村舞台”体育健身器材不健全,现用于乡镇综合文化站开展文化活动的设备严重不足。二是乡镇综合文化站职能弱化,阵地利用不充分。文化工作者在编不在岗,专职不专干。由于乡镇事务繁忙,文化专干都被安排了其他工作,即使有一名文化专干也是身兼数职,文化工作处于被动应付状态。三是乡镇综合文化站免费开放资金使用监督不力。免费开放资金本应实行县管制度,即由县文旅部门管理,乡镇实行报账制。但目前该资金直接拨付到乡镇,导致资金使用情况监管不力。

与乡镇综合文化站等国家统一部署实施的“文化惠民工程”的低效运转所不同的是,H县部分乡镇通过动员当地农村居民积极开展农民运动会、文艺汇演等公共文化活动,极大丰富了当地群众的文化生活,有效改善了邻里关系,在一定程度上缓解了国家标准化文化福利的结构性失衡问题,也构成对公共文化服务政策空传现象的部分消解。由此,选取H县公共文化活动开展较为丰富的乡镇为研究样本,具备研究的典型性。

#### (三)数据收集

为系统地获取H县农民参与公共文化活动的一手资料,项目组先后三次赴H县开展调研工作。遵照理论性抽样原则,运用半结构式访谈和参与式观察方法获取资料,并在受访者知情并允许的前提下,采取录音、撰写备忘录、拍照相结合的方式记录调研资料。此外,本研究还获取了政策法规、重要会议和讲话、活动策划记录等二手资料。

### 四、范畴提炼与模型构建

在编码前,笔者以“H”标记H县级层面的资料,以“A-E”标记H县下辖各乡镇的资料,以对应的小写字母标记各乡镇下辖行政村的资料(如“HB-b1”表示H县B乡b1村)。

#### (一)开放式编码

开放式编码是对资料概念化、范畴化的过程。在开放式编码过程中,主要以Nvivo质性分析软件为辅助,以开放性原则为指导,尽量使用受访者原话为标签以发掘初始概念。在两位作者分别同时进行独立编码的基础上,经过反复对比讨论,剔除争议较大的编码后,保留了1258个编码。通过合并语

<sup>①</sup> Glaser B., Strauss A., *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, New York: Routledge, 2017, p.1.

<sup>②</sup> 费小冬:《扎根理论研究方法论:要素、研究程序和评判标准》,《公共行政评论》2008年第3期。

义相同或相近的编码,形成了74个初始概念;根据各初始概念的内涵和外延进行范畴化,最终得到30个范畴(表1)。

表1 开放式编码(举例)

范 畴	原始语句(初始概念)
体制掣肘	HW 文化管理上存在“条块分割”问题,县文化行政部门“一竿子插不到底”。(条块分割)
	HW 如果县文旅局给乡镇文化工作者发工资,就可以给他们安排任务了。(条条不力)
	HW 文化工作要交给文化部门去抓,要列入系统性工程。(系统性弱)
	HW 目前的图书配送体制架空了县级文化行政部门。(部门空转)
机制掣肘	HW 乡镇综合文化站归乡镇管,县文旅局没有单独的考核要求。(管办不分)
	HC C 乡近些年搞脱贫攻坚严重削弱了文化工作。(任务挤压)
政策软约束	HB-b1 从上到下没有一个明确的任务要求,有些项目没法实施。(任务模糊)
	HC 由于操作执行权在乡镇,文化工作只能被乡镇其他考核任务“带上走了”。(连带考核)
文化氛围薄弱	HC-c4 乡村缺少开展文化活动的氛围。(缺少文化氛围)
	HB-b2 农村文化活动的氛围需要慢慢养成。(文化氛围营造)
观念落后	HC C 乡开展文化活动的困难在于群众思想观念比较保守。(观念保守)
	HB 乡镇认为文化专干是“闲职”,所以什么工作都让干。(文化工作是闲职)
目标模糊	HD 未来的乡镇文化工作到底该如何开展还说不清楚。(思路模糊)
	HB 文化专员对如何开展乡村文化工作不知所措。(不知所措)
职责弱化	HD 对于文化工作者没有明确的职责要求。(职责不明)
	HB 文化专员所做的唯一与文化相关的工作是非遗传传承人申报工作。(职责异化)
人才缺乏	HC-c4 村里缺少文化活动的培训组织人才。(缺乏文化培训人才)
	HB B 乡举办农民运动会非常考验人,一般人没法组织。(缺乏文化组织人才)
经费不足	HA 文化站免费开放经费都不够日常运转费用,更没钱搞文化活动了。(经费不足)
	HB 文化活动不多的乡镇,文化经费有可能被乡镇统筹使用。(经费他用)
信息技术障碍	HB-b3 自乐班白老师不了解非遗传承人申报政策和程序。(不了解政策)
	HB-b2 农民大多数不识字,不会用智能手机查信息。(不懂网络设备)
地理环境限制	HB B 乡村庄布局分散,影响群众参加文化活动的积极性。(村庄布局分散)
	HC-c4 乡村交通条件不便利,许多老年人没法参加活动。(交通条件不便)
兜底服务	HC-c3 基础性的文化设施并不会经常使用,而是一旦有需求就可以利用起来。(设施兜底)
	HA 虽然乡村文化活动很少,但基本的场馆建起来了。(硬件基础)
边缘性工作	HB 乡镇工作太多,文化工作属于边缘性工作。(文化边缘化)
	HC 文化工作属于乡镇的边缘性工作,对于文化工作有些淡漠。(态度淡漠)
	HB 乡镇的工作重点在于脱贫,图书室和文化活动室等设施作用不大。(作用甚微)
不参与	HA 乡镇搞文化活动全靠“自觉”,有些(乡镇)就不搞文化活动。(文化不自觉)
	HB-b1 许多农户比较忙,觉得参加文化活动是在浪费时间,比较排斥。(排斥心理)
弱参与	HD 一些难度比较大的文化活动我们一般不会组织。(选择性执行)
	HB 文化专干是以文化工作的名义招录的,但实际上都在从事非文化工作。(专职不专干)
强参与	HA-a1 通过节目捆绑,大家一起商量节目彩排、服装、内容等,十分顺利。(实质性参与)
	HE 自乐班都是免费去演出,很珍惜演出机会和大的平台。(参与意愿强)
格式化供给	H 国家自上而下采购配送的文化太固定,没有做到变通变活。(缺乏变通)
	HE-e1 每个乡镇都有文化惠民工程,内容几乎一样。(内容重复)

续表 1

范畴	原始语句(初始概念)
采购缺项	H 本县特色文化设施未纳入国家文化采购目录和购置范围。(缺乏地方特色)
资源分配不当	H 省新闻出版署并不了解各乡村的实际情况,容易导致文化资源分配不当。(分配不当)
	H 图书室的书并不是好书,不是农民真正需要的书。(供需错位)
形式主义	H 欠发达地区的文化发展存在形式大于内容的问题。(形式主义)
	HC-c4 村文化场馆建好了,但缺设备、缺图书等。(设施不健全)
非持续性	HA 上一任领导提出的乡村舞台建设工程,现在有的停止了。(项目中止)
	HC-c1 c1 村之前组织过文化活动,近些年没再组织过。(活动中断)
政策变通	HA 举办物资交流会+文化活动,既能带动经济发展,又能丰富群众文化生活。(双重达标)
	HC C 乡镇把脱贫攻坚与文化活动结合起来,算是一种新形式。(任务捆绑)
政策转化	HB-b3 过会唱的戏涉及扫黑除恶的政策,农民容易理解政策内容。(政策戏剧化传播)
	HC-c1 以娱乐的形式将重要政策内容展现出来,农民印象深刻。(政策娱乐化传播)
政策模仿	HB-b1 表彰奖励这种活动先是 H 县组织,然后乡镇和村上也开始组织了。(纵向模仿)
	HA 群众舆论宣传效果好,学区、村、镇之间相互学习,共同筹备节目。(横向模仿)
任务发包	HB B 乡每年主要依托“驻地村”组织物资交流会和文化活动,承办方是村。(委托代理)
	HB B 乡每年组织文化生活会根据情况给每个村分摊活动节目任务。(层级分摊)
任务外包	HC C 乡每年的文艺演出活动主要是由外面专业的文艺演出团队承担的。(服务购买)
活动捆绑	HC-c3 将物资交流会和文艺演出在一块开展,往往是因为没法单独组织。(节目捆绑)
模范带动	HA 其他农民看到朋友圈的“榜样”会心生羡慕,向先进学习。(榜样激励)
	HD D 镇主要通过抓带头人的方法组织群众参与文化活动。(抓带头人)
组织吸纳	HC-c2 村民李世宏的社火队会和文化下乡团队一同来演出。(上级组织吸纳)
	HB-b3 自乐班曾代表 B 乡参加县组织的文艺比赛。(本级组织吸纳)
关系约束	HB-b1 凡是享受了国家福利政策的农户,一般都比较支持村上工作。(受益性支持)

资料来源:笔者整理。

## (二) 主轴编码

主轴编码是在开放式编码的基础上进一步分析、归纳的过程,目的是要建立类别与次类别之间的联系,寻找潜在的线索。本研究按照“因果条件→理论现象→脉络背景→中介条件→行动策略→结果”这一编码典范模式,分析了范畴间的关系,据此提炼了环境因素、实施条件、主体认知、主体行为、政策空传、变通策略、分解策略、动员策略等 8 个主范畴,并形成可以验证每个主范畴的典型模型的证据链(表 2)。以环境因素这一主范畴为例,前因条件是体制机制掣肘、地理环境限制;理论现象是政策软约束;脉络背景是任务模糊、连带考核、考核形式化;中介条件是主体认知;行动策略是主体行为;结果是文化氛围薄弱。

表 2 主轴编码及其内涵(举例)

主范畴	副范畴	内涵关系
环境因素	体制机制掣肘	条块分割、条条不力、管办不分、任务挤压等问题负向影响制度环境。
	政策软约束	公共文化服务政策绩效评估机制缺失,造成文化政策软约束。
实施条件	人才缺乏	包括人口空心化、组织培训人才缺乏等,是政策执行的重要条件。
	经费不足	包括选择性经费奖励、经费缩水、经费他用等,是政策执行的重要条件。
主体认知	定位偏差	表现为观念落后、兜底服务、边缘性工作,负向影响公共文化政策执行效果。

续表 2

主范畴	副范畴	内涵关系
	职责弱化	表现为职责不明和职责异化,负向影响公共文化政策执行效果。
	目标模糊	表现为不知所措和思路模糊,负向影响公共文化政策执行效果。
主体行为	不参与	主体对文化活动产生排斥甚至厌烦情绪,负向影响政策执行效果。
	弱参与	主体意愿不强、专职不专、选择性执行,负向影响政策执行效果。
	强参与	主体意愿强烈、积极投入、实质性参与,正向影响政策执行效果。
政策空传	供需错位	格式化供给、采购缺项、分配不当,负向影响政策效能。
	形式主义	文化工作开展过程中形式大于内容,负向影响政策效能。
政策空传	非持续性	项目中止、活动中断,政策持续性差导致政策效能低下。
变通策略	政策变通	包括双重达标、任务捆绑、名义补贴,为公共文化政策执行注入了制度刚性。
	政策转化	主要体现为公共文化政策传播形式的娱乐化、戏剧化。
	政策模仿	包括纵向模仿和横向模仿,是基层政策执行的重要形式。
分解策略	任务外包	任务外包属于服务购买的范畴,包括购买服务与人员聘用两个层面。
	任务发包	任务发包属于“行政发包”的范畴,包括委托代理和层级分摊两个层面。
动员策略	活动捆绑	通过活动捆绑,能够最大化文化活动的影响力,降低活动组织成本。
	组织吸纳	组织吸纳为文化能人及团体提供了正式的演出平台。
	模范带动	通过抓带头人、兴趣小组、榜样激励,能够有效组织文化能人参与活动。
	关系约束	通过受益性支持、树立权威,可以经由关系约束动员其他群众参与活动。

资料来源:笔者整理。

### (三)选择性编码与模型构建

选择性编码是在主范畴的基础上挖掘核心范畴,建立核心范畴与其他范畴之间的联系,并以“故事线”的形式解释行为现象和脉络条件。通过分析,我们将“公共文化服务政策空传的生成与消解机制”定义为核心范畴,并遵循环境因素、实施条件、主体认知、主体行为、变通策略、分解策略、动员策略,即政策空传的生成与消解的逻辑构建理论模型(表3)。

表 3 主范畴的典型关系结构

典型关系结构	关系结构的内涵	受访者的代表性语句(提炼出的关系结构)举例
环境因素、实施条件→政策空传	环境因素和实施条件是政策空传的外部原因	从上到下没有一个明确的任务要求,有些项目没法实施。(政策软约束→政策空传)
主体认知→政策空传	主体认知是政策空传的内部原因	乡镇工作太多,文化工作属于边缘性工作。(定位偏差→政策空传)
主体行为→政策空传	主体行为是衡量政策空传与否的关键变量	农民开会普遍存在不清楚开会目的和内容的问题。(弱参与→政策空传)
变通策略、分解策略、动员策略→政策空传	变通策略、分解策略和动员策略构成政策空传的消解机制	C乡组织文化活动主要是把脱贫攻坚与文化活结合起来,算是一种新形式。(政策变通→政策空传)

资料来源:笔者整理。

如图1所示,公共文化服务政策空传的生成及其消解机制理论模型的故事线可以概括为:其一,在公众参与视角下,公共文化服务政策执行成效取决于主体的行为选择:主体不参与、弱参与,则政策执行通常表现出以供需错位、形式主义、非持续性为核心的政策空传现象;主体强参与,则政策执行效果较为

良好。其二,公共文化服务政策空传受环境因素、实施条件、主体认知、主体行为、变通策略、分解策略和动员策略的综合影响。其中,环境因素和实施条件共同作用于主体认知,进而影响主体行为选择(不参与、弱参与);变通策略和分解策略共同作用于地方政府的动员策略,并进一步影响主体行为选择(强参与)。其三,导致主体不参与、弱参与以及强参与的过程分别构成政策空传的生成与消解机制。

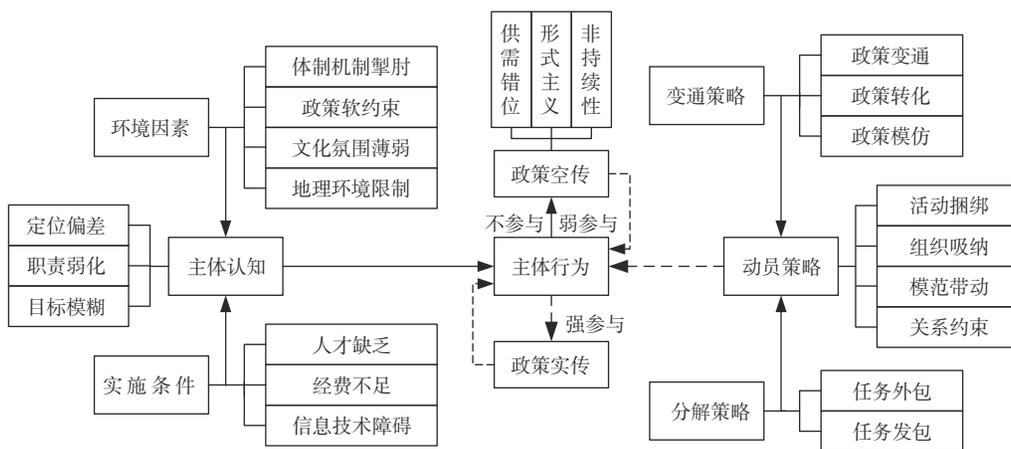


图1 公共文化服务政策空传的生成及其消解理论模型  
(资料来源:作者绘制。)

#### (四)理论饱和度检验

为了检验研究结果的理论饱和度,笔者随机从H县5个乡镇及其下辖的11个村抽取一部分资料,依次进行编码,所得概念、范畴皆被包含于现有的理论模型之中,未发现新的研究结论。与此同时,笔者将研究结论反馈给两位本领域的权威专家,也获得了肯定意见。由此可以判断,本研究的理论模型饱和度较好,可以停止采样。

## 五、研究发现

通过构建公共文化服务政策空传的生成及其消解理论模型,可以分别从政策缘何空传、何为政策空传以及消解政策空传三个层面对模型展开分析。

### (一)政策缘何空传:基于公共文化服务政策执行“四要素”的解释

政策执行过程中的空传现象是由许多要素综合作用的结果,既受环境、实施条件等外部要素影响,也容易受政策实施主体的主观影响。各要素不但分别对政策执行过程产生影响,而且其相互之间也存在一定的作用机制。

1. 环境因素是导致政策空传的重要外部因素。在影响政策执行的环境因素中,制度环境因素尤为重要。研究发现,H县乡村公共文化服务政策执行过程面临体制机制掣肘、政策软约束等问题,条块体制关系表现出“条块”分割、“条条”不力和“块块”分离特征。首先,由于文化工作被定位成地方政府的“边缘性任务”,H县文化行政部门并不与乡镇政府单独签订“部门责任制”,导致“条块”分割问题较为突出。其次,虽然乡镇的文化任务包含在H县政府与各乡镇政府综合性的“政府责任制”之中,在一定程度上对乡镇政府形成了“目标管理”压力,但由于文化工作的“软治理”属性,为了兼顾文化达标

与地方核心利益发展,县与乡镇政府部门间就如何执行政策经常达成“共识式变通”<sup>①</sup>,充分表现为以任务模糊、连带考核以及考核形式化为典型的政策软约束。同时,县文化行政部门缺少对于乡镇常态化监督机制和数量化指标的考核体系,政策绩效评估机制缺失致使监督检查浮于表面,容易造成公共文化服务“案头作业”<sup>②</sup>,导致“条条”不力。再次,当文化任务下沉到乡镇层面时,通常会因乡镇政府的“目标任务排序”<sup>③</sup>逻辑而边缘化,文化工作沦为经济、环保等基层核心工作的附属性业务,进而因“块块”分离产生文化工作的“孤岛现象”,导致政策空传。此外,文化氛围和地理环境因素也是导致公共文化服务政策空传的重要外部因素。

2. 实施条件是导致政策空传的重要前置因素。公共文化服务政策实施条件包括政策执行所必需的人、财、物等基本要素,是政策执行的重要前置性条件。调研发现,H县各乡镇普遍存在公共文化服务政策执行条件落后的短板。公共文化服务过程中不但缺乏文化专业人才,而且存在专职不专干现象,文化专员承担着大量的非文化工作,导致国家标准化的公共文化活动通常难以在乡镇顺利开展。加之公共文化经费交由乡镇统筹管理,公共文化专项资金很难完全用于地方公共文化事业发展。虽然H县已经进入完善公共文化服务体系阶段,但各乡镇公共文化设施设备仍旧不健全,一些文化电子设备被挪作乡镇办公用品,限制了公共数字文化服务的建设进度。与此同时,电子政务的发展对农村居民的信息接收能力提出了更高的要求,农民往往对基本的公共文化政策不够了解,降低了农民参与公共文化活动的深度和广度。

3. 主体认知是导致政策空传的重要内部因素。主体认知不但会影响农民参与社会治理的意愿,也是导致政策空传的重要内部因素。调研发现,主体认知一方面会影响农民的参与意愿,同时也对地方政府的政策执行意愿造成影响。对于农民而言,认知偏差会导致其不理解、不支持公共文化服务政策,对于文化惠民工程少有兴趣,更遑论积极参与公共文化活动。对于地方政府而言,第一,主体认知欠缺会导致其对公共文化服务政策的定位出现偏差,视公共文化服务为一种兜底服务或边缘性工作,逐渐滋生一种落后的文化观。第二,主体认知欠缺会导致文化工作者职责弱化。调研发现,H县部分乡镇文化专员不明确自己的岗位职责,还有一部分文化专员对于文化工作心有余而力不足,或被抽调至其他岗位长期从事非文化工作。第三,主体认知欠缺会导致文化工作目标模糊,对于未来的文化工作缺少清晰的规划,不利于公共文化工作持续开展。主体认知欠缺在导致政策定位偏差、文化工作者职责弱化以及目标模糊的同时,会进一步影响政策执行,产生空传现象。

4. 主体行为是衡量政策空传与否的关键变量。在公共文化服务政策实施过程中,相关主体通常会表现出不参与、弱参与和强参与三种行为选择。就地方政府而言,不参与反映了地方政府迫于地方经济发展压力,将主要精力投入到生态和经济等政策领域,导致公共文化服务政策得不到实施;弱参与反映了地方政府执行公共文化服务政策的积极性不高,虽将该政策纳入年度考核任务书之中,但因“共识性变通”致使政策执行流于形式;强参与反映了公共文化服务政策被切实纳入地方年度考核任务书,相关考核体系健全,执行力强。就政策实施对象而言,不参与反映了农民对于公共文化活动的抵触心理,对国家实施的文化惠民工程不理解、不支持,不愿意参与其中;弱参与反映了农民参与公共文化活动的形式化和被动性,缺乏主动意识;强参与反映了农民具有较高的参与意愿和能力,实质性参与公共文化活动。

从主体行为选择的角度来看,不参与和弱参与均表示公共文化服务政策执行力不足,政策实施效

① 张翔:《基层政策执行的“共识式变通”:一个组织学解释——基于市场监管系统上下级互动过程的观察》,《公共管理学报》2019年第4期。

② 吴毅:《小镇喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释》,北京:生活·读书·新知三联书店,2007年,第32页。

③ 在“目标管理责任制”约束下,乡镇政府通常会基于利益获取、风险规避等因素的考量,将乡镇年度工作任务的重要性按照“一票否决”“硬指标”“软指标”的顺序进行排序,作为“软指标”的文化任务被边缘化。

能低下,难以实现预期的政策目标,会导致政策执行沦为空传;而强参与则表示公共文化服务政策执行动力强劲,政策实施效果良好。因此,从公众参与的角度来看政策执行,若公众表现出不参与或弱参与行为,说明政策执行过程中出现了空传问题;若公众表现出强参与行为,则说明政策执行效果良好,属于政策实传的范畴。

### (二)何为政策空传:公共文化服务的政策实践

以公共文化服务政策执行为例,政策空传通常表现为非持续性、供需错位和形式主义三个方面。其中非持续性是指受相关因素影响,公共文化项目意外中止或活动中断,从而导致政策难以持续。供需错位是指公共文化服务过程中盲目地遵循格式化供给思维,导致自上而下配送的文化产品和服务与农民的文化需求不对应的问题。形式主义是指地方政府在开展文化工作的过程中仍旧沿袭着对上不对下逻辑,专注于“案头作业”,并未真正回应农民的文化诉求。

从政策执行过程来看,政策空传的具体表现形态与主体行为选择存在相互影响的关系。一方面,公众不参与或弱参与公共文化服务,不仅说明公众参与公共文化服务的意愿或能力不强,甚至对公共文化服务有一定的排斥心理,而且反映了政策执行不力、公共文化服务质量不高等问题,而这些问题在很大程度上表现为以非持续性、供需错位、形式主义为特征的政策空传现象。另一方面,政策空传严重降低了公共文化服务质量,大量的文化产品和服务并不被农民群体认同,进一步激发了其选择弱参与甚至不参与的行为动机,由此酿成了主体行为选择与政策空传之间的恶性循环。

### (三)消解政策空传:地方政府的策略性回应

H县及其各乡镇在开展脱贫攻坚工作过程中举办的政策宣传、技术培训、产业发展、表彰奖励等活动,通常需要相关的文化活动作为辅助,以获得更大的吸引力、影响力和传播力,增强群众对于地方政府脱贫攻坚成效的认可度。因此,地方政府通常会主动作为,运用一系列地方资源动员农村居民开展或参与公共文化服务,以扩大脱贫攻坚工作的群众基础。虽然由此开展的文化活动的主要目的在于激发群众的致富积极性,带动地方经济发展,但由于开展公共文化服务不仅是公共文化服务政策的重要内容,同时也是政策执行的关键环节,因此,基于脱贫攻坚工作组织开展公共文化服务便意外构成了对公共文化服务政策空传的消解机制,也是地方政府权衡公共文化服务之于脱贫攻坚工作正外部效应的策略性选择。

1. 变通策略形塑政策刚性。在政策软约束背景下,地方政府要想借公共文化服务聚民心、强信心的功能助力脱贫攻坚,就需要为开展公共文化服务注入政策刚性,确保其有足够的动力支撑。为此,地方政府通过运用以变通策略为核心的政策“转换机制”,将脱贫攻坚任务与文化任务相捆绑,开展与脱贫攻坚内容相关的公共文化服务,可以同时完成脱贫攻坚和公共文化服务的任务要求,实现文化与经济双重达标。在开展公共文化服务具备政策刚性之后,地方政府又着手实施了政策转化和政策模仿等变通策略:一方面,政策转化主要体现为公共文化服务政策传播形式的娱乐化、戏剧化,以及活动内容的综合性,既包括文化娱乐活动,又涉及脱贫知识普及、致富能手奖励等;另一方面,通过纵向模仿和横向模仿,在最大程度上降低地方政府在政策执行过程中的试错风险,提升政策执行的合法性。以上变通策略的实施,为开展公共文化服务提供了政策保障,也为其赋予了文化系统以外的资源支持,构成了农民参与公共文化服务的基本前提。

2. 分解策略降低任务难度。基层公共文化服务政策执行所面临的人、财、物短板是导致政策空传的重要因素,为应对这一困难,H县乡镇政府通过运用以任务发包和任务外包为主的任务分解策略,有效降低了开展公共文化服务的难度。周黎安提出“行政发包制”概念用以指称政府内部上下级之间的发包关系。本文所谓的任务发包,主要包括委托代理和层级分摊两个层面。乡镇政府在将脱贫攻坚与文化服务任务捆绑打包之后,一方面委托乡镇政府所在地驻地村全权操办,乡镇政府只需提供必要的支持,缓解了乡镇政府的任务压力;另一方面,乡镇政府为完成县级政府的脱贫活动要求,通常将任务分摊给乡镇下辖的各个行政村,通过层级分摊降低任务难度。而任务外包属于服务购买的范畴,

也是乡镇政府应对公共文化专业人才短缺的主要手段。分解策略的实施,为公共文化活动的开展提供了有利条件,使得乡镇政府在人、财、物短缺的条件下组织文化活动成为可能。

3. 动员策略增强参与效度。变通策略和分解策略虽然解决了组织公共文化活动的动力和难度问题,但并不能保证农民参与公共文化活动的深度和广度。为最大限度地激发广大群众的参与积极性,H县乡镇政府实施了包括活动捆绑、组织吸纳、模范带动、关系约束等在内的动员策略,有效提升了农民参与公共文化活动的效度。在活动捆绑方面,乡镇政府将公共文化活动与乡村集市、庙会、物资交流会以及国家节庆等大型活动相联结,不仅扩大了公共文化活动的影响力,而且实现了活动资源共享,有效降低了活动组织成本。在组织吸纳方面,乡镇政府将本地民间文化能人吸纳进公共文化活动组织,为其提供正式的演出平台,在缓解文化专业人才短缺的同时增强了群众的获得感。在模范带动方面,乡镇政府通过抓带头人、成立兴趣小组以及榜样带动激励等方式,有效提升了公共文化活动的组织水平,也增强了群众参与的积极性。在关系约束方面,乡镇政府不但瞄准享受国家福利政策的贫困户,基于政策性动员带动其积极参与公共文化活动;而且通过发挥村支书、乡贤等乡村权威人士较强的号召力,动员其他普通群众积极参与。

## 六、结论与启示

公共文化服务所具备的公益性和非排他性属性,客观上要求政府承担起主要的服务职能。但在地方政府的施政过程中,公共文化服务通常被边缘化,公共文化服务政策执行也被大打折扣。由于缺少刚性约束,不仅文化管理部门面临条块分割、“条条”不力等体制掣肘,而且在乡镇政府自主统筹开展文化工作的过程中,容易受功利主义思维影响滋生“文化无用论”等错误的价值观念,甚至将文化工作列入地方政府工作的“负面清单”<sup>①</sup>。在此情境下,囿于环境因素、实施条件、主体认知和主体行为“四要素”的综合性影响,公共文化服务政策执行过程中出现了以非持续性、供需错位和形式主义为典型的空传现象。

公众参与作为政策执行的主要环节之一,是本文所讨论的消解政策空传的切入点。在脱贫攻坚成为地方政府核心工作任务的背景下,一切有益于完成此项任务的要素都被注入了政策刚性,公共文化活动就是其中之一。作为公共文化服务政策的内容之一,开展公共文化活动能够为地方政府的脱贫攻坚工作聚人气、强信心,在最大程度上扩大脱贫攻坚的群众基础。为切实发挥好公共文化活动对于脱贫攻坚工作的促进作用,地方政府通过综合运用变通、分解和动员策略,极大地提升了农民参与公共文化活动的效度,丰富了农民的文化生活,也在一定程度上消解了公共文化服务政策空传现象。

本研究在一定程度上拓展和深化了“史密斯模型”<sup>②</sup>,弥补了以往研究缺少对于公众参与关注的不足,丰富了公共文化服务政策执行研究的理论视角,较为清晰地呈现了地方政府如何通过策略性选择实现政策目标。然而,基于公众参与视角探讨公共文化服务政策空传的生成及其消解问题,研究结论的外推效度较为受限,相关理论模型能否适用于一般意义上的政策执行过程仍有待实践检验。

① 在对H县A镇调研中,镇长明确表示文化工作已被划入本镇脱贫攻坚工作的“负面清单”,不允许将扶贫经费用于公共文化服务。

② Smith T. B., “The Policy Implementation Process”, *Policy Sciences*, 1973, 4(2), pp.197-209.

**The Formation and Resolution of Symbolic Policy Implementation of  
Public Cultural Service  
—The Perspective of Public Participation**

Zhao Junyi<sup>1</sup> Li Shaohui<sup>2</sup>

(1. School of Marxism, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, P.R.China;

2. School of Management, Lanzhou University, Lanzhou 730000, P.R.China)

**Abstract:** Public participation is not only an important part of the construction of a national governance system, but also a necessary procedure in policy implementation. The lack of public participation in policy implementation usually means that the interaction between the government and the society is insufficient, and the policy goal is not easy to achieve, resulting in “symbolic policy implementation”. Research questions are that in the perspective of public participation, why does the symbolic policy implementation exist in public cultural service and how could we solve this problem by means of public participation? With the grounded theory, this paper constructs the theoretical model of the generation and resolution of the symbolic policy implementation of public cultural service from the perspective of public participation. The research shows that four major factors in public cultural service policy implementation constitute main reasons for symbolic implementation, that is, environmental factors, implementation conditions, subject cognition, and subject behavior. Environmental factors are important external factors that lead to symbolic policy implementation, especially institutional environmental factors. Basic elements such as people, finance, and materials constitute important conditions for the implementation of public cultural service policies. Subjective cognition can affect public's willingness to participate in cultural governance, which is an important internal factor that leads to symbolic policy implementation. The behavior of the subject is a key variable to measure whether symbolic policy implementation happens or not. Symbolic policy implementation phenomenon of public cultural service is usually manifested as non-sustainability, supply and demand misalignment and formalism, which is likely to have an impact on the cultural participation behavior of public cultural service objects, resulting in a vicious circle between the choice of subject behavior and the symbolic policy implementation. The resolution mechanism of symbolic policy implementation of public cultural service is essentially an unintended consequence of local governments in the process of completing core tasks, that is, the strategic choice of shaping institutional rigidity, decomposition strategy to reduce the difficulty of tasks, and mobilization strategy to enhance the effectiveness of farmers' participation through alternative strategies, and enrich rural public cultural activities. The research contributes to the study on policy text change and policy implementation action of functional departments and it provides a new insight on public participation for policy implementation issues. The conclusion deepens and expands the “Smith Model” and it provides a theoretical reference for the implementation of public cultural service policy.

**Keywords:** Public cultural service policy; Public cultural services; Policy implementation; Symbolic policy implementation

[责任编辑:岳敏 王玲强]