

三维协同：乡村公共文化服务供给的困境与路径

——以佛山市X村为例

崔凯荧

华南农业大学公共管理学院，广东 广州

收稿日期：2025年8月19日；录用日期：2025年9月22日；发布日期：2025年9月30日

摘 要

《“十四五”公共文化服务体系建设规划》提出以“文化繁荣助力乡村振兴”，推动乡村公共服务供给均等化。随着乡村公共文化服务的社会化发展，在供给层面，相关体制机制、硬件水平、服务质量等都有所提升，但相较于显著新增的基础设施和活动等实体，仍旧存在碎片化、供需失衡等治理困境，导致供给实际效能无法达到预期目标。本研究基于协同治理理论的治理主体、治理机制和治理过程三个维度，以三维共治，构建协同治理视角下乡村公共文化服务供给的框架逻辑，并引入佛山市典型特色示范X村的公共文化服务项目，分析乡村公共文化服务供给协同治理的现实困境，优化治理路径，实现精准供给。

关键词

协同治理理论，乡村公共文化服务供给，精准供给

Three-Dimensional Collaboration: Dilemmas and Paths in the Supply of Rural Public Cultural Services

—A Case Study of Village X in Foshan

Kaiying Cui

School of Public Administration, South China Agricultural University, Guangzhou Guangdong

Received: August 19, 2025; accepted: September 22, 2025; published: September 30, 2025

Abstract

The 14th Five-Year Plan for the Construction of Public Cultural Services System proposes to promote the equalization of public service supply in rural areas with the aim of “cultural prosperity to support rural revitalization”. With the socialization development of rural public cultural services, improvements have been made in relevant mechanisms and systems, hardware levels, and service quality at the supply level. However, compared with the significantly increased infrastructure and activities and other physical entities, there are still governance dilemmas such as fragmentation and imbalance between supply and demand, which prevent the actual supply efficiency from reaching the expected goals. This study, based on the three dimensions of governance subjects, governance mechanisms, and governance processes in the theory of collaborative governance, constructs a framework logic for the supply of rural public cultural services from a collaborative governance perspective through three-dimensional co-governance. It also introduces the public cultural service project of the typical characteristic demonstration village X in Foshan to analyze the practical governance dilemmas of collaborative governance in the supply of rural public cultural services, optimize the governance path, and achieve precise supply.

Keywords

Cooperative Governance Theory, Rural Public Cultural Service Supply, Precise Supply

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

1.1. 研究背景

《“十四五”公共文化服务体系建设规划》提出，主要任务包括培育文化惠民工程、繁荣群众文艺、增强供给实效性、社会化发展等，提出以“文化繁荣助力乡村振兴”，推动乡村公共服务供给均等化[1]。但在乡村公共文化服务供给的实践中，仍存在碎片化、供需失衡、动力不足、脱离生活实际等治理困境，未能满足村民日益增长的文化需求。协同治理理论倡导多元主体共治，各种公共的和私人的机构管理其共同事务，把原先由政府独立承担的一部分治理职责转向由多元主体共同治理，号召更多相关主体参与到与切身利益密切相关的公共事务中，近年来被广泛应用到我国公共管理研究领域。为了实现乡村公共文化服务的精准供给，通过协同治理，可以更好地瞄准需求、扩大公众参与、整合资源配置，缓解供给中存在的非均衡和碎片化弊端，推动供需动态均衡，提升供给有效。佛山市J镇大力发展乡村振兴，各村兴建公共文化服务项目，涌现了一批典型特色示范村，其中，X村的项目供给规模大、模式新颖、综合建设成果显著，通过协同治理改善其供给模式，但在供给过程中依旧存在现实困境。因此，本研究基于协同治理理论，搭建乡村公共文化服务供给的框架逻辑。通过案例分析，总结成功经验，分析供给中的现实困境。提出优化路径，推动供需动态平衡，实现精准供给，助力乡村振兴，提升基层治理效能。

1.2. 文献回顾

改革开放以来我国农村公共文化服务制度可总结为三个阶段；其一，回归复兴期，中央政府处于绝

对主导地位,保证了农村基本公共服务低水平供给,我国长期二元扭曲的供给制度开始形成[2];其二,从政府主导开始出现多元参与,贯彻“公平优先,权利导向”的新理念,实行外向型管理模式[3];其三,确立了以政府为主导、吸收多元主体参与的“一核多元”供给体系,形成以农民需求为导向的协同运行机制[4]。“一核多元”的供给模式在乡村公共文化服务供给进程中逐渐出现碎片化现象,可分为制度隔离型、财政资源匮乏型、府际竞争型、支农资金使用与管理碎片化[5],导致资源浪费、进展缓慢、拉大城乡差距等;空心化是其中一种结果面向,分为有形无质、有形质差、质存量少[6],其明显缺陷体现在政府“划桨”行为过多导致质量低,非政府主体力量过弱减损社会效益,重硬件轻软件的错位格局等[7];行政权力划分与专业化分工被认为是乡村公共服务供给碎片化的内在动因[8]。为防止供给失灵,学术界开始将协同治理理论用于乡村公共文化服务建设中,从多元主体、制度、机构、资源、财政等角度展开研究,推动乡村公共文化服务的社会化发展,面向需求端,实现精准供给。乡村公共文化服务供给的社会化按照多元主体可分为政府主导供给型、合作供给型、社会化主体主导型[9];为了破解供给碎片化困境,从主体需求表达与反馈、供需关系、精准供给理念、供给制度与机制、人才队伍建设展开分析,以达到精准供给的目的。

从协同治理视角来看,乡村文化振兴社会参与的主体协作需要在党的领导下、政府主导下有序实现[10],乡村公共文化服务供给是以政府为主导、多元主体共同参与的供给方式,学界多展开对乡村公共文化服务供给主体和供给机制的研究[11],认为需要提高社会主体参与供给的自主性和相关体制机制保障。乡村公共文化服务供给的协同治理需要政府积极转变自身职能,破除约束性限制,降低公共文化服务市场的准入门槛,鼓励社会多元主体参与供给,形成良性竞争,提高公共文化服务的质量和有效性;还应重视需求端的反馈,建立公众需求反馈机制,从需求端精准供给[12]。同时,对于构建高质量的农村公共文化服务机制,首先应全面落实基本公共文化服务标准制度,制定标准、动态调整、组织实施,强化政府保基本、兜底线、促公平的责任;其次以构建图书馆文化馆的总分馆制为突破口,打造以“县带乡村、设施互通、资源共享、服务联动、城乡一体”的格局;再者需疏通社会力量参与通道,大力培育社会承接主体,完善政府购买政策,加强监管力度[13]。农村公共文化服务的典型代表是农家书屋建设[14],通过扶持民间业余文化团体的人才下乡活动,打造公益放映活动、广播村村通工程、农家书屋建设、文化信息资源共享工程、文化馆(站)、健身器材全覆盖工程等,关注多元主体需求,达到供需平衡[15]。当前,协同治理理论被广泛运用到公共服务领域,多从供给和需求两个角度共同对乡村公共服务领域的建设提出对策;但对于协同治理视角的维度分类各不相同,直接针对乡村基本公共文化服务供给领域的研究也较少,另外,乡村文化发展与旅游事业密切相关,通过文旅事业大力打造乡村基本公共文化服务体系成为趋势,此板块研究也缺乏系统性、理论性、实践性的理论指导。综上,主体多元、过程持续、协调互动、机制合理、规则合理、资源整合是协同治理基层公共文化服务的共同要素,乡村公共文化服务供给也尤为关注主体、内容、机制等方面,基于社会化、多元协同、精准供给等共同因素,结合对效能的考虑,本研究将依据协同治理理论划分“主体”、“机制”、“过程”三大维度,从供给端入手,以需求为导向,优化乡村公共文化服务供给的路径。

2. 理论基础和概念界定

2.1. 协同治理

协同是系统中各子系统协调运转,相互作用,发挥“1+1>2”的效果,使整体系统有序运行;治理则是公共部门和私人部门持续的互动,在竞争与协作的互动过程中,运用公共权力,管理其共同公共事务,达成共识的过程[16]。1991年“协同治理”由伍德(Wood)和格雷(Gray)提出,旨在取代传统公共决策

及其执行中的命令与控制机制[17];是“一个或多个公共机构直接与非国家利益相关者参与正式的、以共识为导向的、深思熟虑的集体决策过程的治理安排”[18]。治理主体上,协同治理应由一个或多个公共机构发起,就公共政策和公共管理事务的规划与执行,通过正式组织和集体开会的形式,让参与者直接加入到集体决策中,以协商一致并作出决定作为目的,参与者包括非组织利益相关者,即组织更多社会主体参与到公共事务的讨论与决策中,提高公众话语权,关注服务对象的需求,从而体现公共价值和目的[19]。治理机制与过程上,协同治理是指在公共生活过程中,政府、非政府组织、企业、公民个人等子系统构成开放性整体系统,无序的子系统及诸要素之间在同一目标、内在动力作用下相互协作、共同作用,形成有序功能结构的自组织状态,最终达到最大限度地维护和增进公共利益的目的[20]。

2.2. 乡村公共文化服务供给

乡村公共文化服务是指由政府主导、社会力量参与,为满足农民基本文化需求所提供的乡村公共文化设施、乡村文化产品、乡村文化活动以及其他相关服务,涵盖载体和实践两个层面,是基本公共服务供给的重要范畴之一[21]。乡村公共服务治理有效是通过扩大农村基础设施建设的覆盖面、完善乡村公共服务资源等进行合理配置和生产、通过科技大数据助推乡村振兴等举措,有效改善农村发展滞后的现状,强化基层治理的一种方式[22]。对此,本研究认为,乡村公共文化服务供给是指由政府主导,村委会牵头,企业、社会组织和群众(尤其是村民)共同参与,在乡村提供非竞争性和非生产性的文化产品与服务,对乡村的公共文化资源进行合理配置,丰富乡村的文化生活,提高村民的公共文化服务满意度。当前,为了提高乡村公共文化服务供给的有效性,公共文化服务从由政府单一领导、供给逐渐转变为追求供需平衡,与服务型政府的建设理念相同,通过满足需求端的诉求来实现精准供给。因此,本研究认为,乡村公共文化服务的精准供给应是以农村居民的真实文化需求为供给导向,通过村民的主动参与、科学的需求识别、高效的资源调配和灵活的供给方式,为不同的乡村群体提供因人而异、恰到好处、高效运行、个性多样的公共文化产品与服务的过程。

2.3. 协同治理理论

协同治理理论作为新兴交叉学科,融合了协同理论和治理理论的基本特征,并在此基础上,强调整体功能大于部分功能之和。“协同”一词源于希腊语,意为“协调合作”;协同论最早由西德的理论物理学家赫尔曼·哈肯于1971年创立的,基本假设是:甚至在无生命物质中,新的、井然有序的结构也会从混沌中产生出来,并随着恒定的能量供应而得以维持[23]。“治理”一词原用于国家公共事务的管理与政治活动范畴,意为“控制、操纵、引导”;20世纪90年代以来,“治理”被赋予新含义,与“统治”含义有很大差别,治理理论的基本特征包括:治理是一个持续的过程,强调协调互动;治理主体包括政府与非政府部门;治理的基础是协调与信任;治理的目的是为了实现公共利益,公共利益不是副产品。

基于协同论和治理理论的共同特征,协同治理理论的基本特征可分为:第一,治理主体多元化,包括政府、社会组织、公众等主体,治理权威多元化,打破政府治理的单一权威,其他社会主体在一定范围内也具有相应的权威性;第二,各子系统的协调性,强调多元主体相互间的合作与协调行动,优化资源配置,共同面对治理事务的复杂性、动态性与多样性;第三,自组织组织间的协同,自组织的建立能有效削弱政府管制和必要的撤出,而政府对自组织扮演着协调者、引导者、监督者;第四,共同规则的制定,协同治理是集体行动的过程,信任是基础,需要多元主体进行协商与讨论,确定一套规则,规范各主体的竞争与合作行为,而政府在其中起到引导、协调作用[24]。因此,本研究认为,协同治理理论是多元主体在一个具有开放性的整体系统当中,为了实现共同的社会目标,强调对治理主体、机制、过程的协作互动,增益互补,在统一规则之下充分发挥自主性,从而增进社会利益。

3. 三维共治：乡村公共文化服务供给的协同治理

3.1. 治理主体维度

乡村公共文化服务供给的治理主体多元化包括文化服务供给者、市场活力激活者、建设志愿者[3]。协同治理下的乡村公共文化服务供给的主体可分为地方政府、村委会、党支部、村民、地方人才、企业、非营利社会组织等。地方政府制定宏观战略规划，了解乡村当地的根基与现状、存在问题，分析原因，进行宏观思路把握。村委会和党支部既是基层政府的有力助手，也是村民意见表达的传递者，起到十分重要的“中间协调者”作用。村民参与供给协商过程，又要主动监督乡村公共文化服务供给过程。地方人才基于对乡村的充分了解，充分运用丰富的人财物资源，积极发表建设意见和建议，与政府和企业方积极沟通。企业通过中标的方式成为承包商原材料厂商等，提供资金、物资等投资，承包具体的建设项目。非营利组织主要提供非物质方面的支持，通过举办文化活动等，推动对乡村价值理念的现代化发展，并继承当地优秀传统文化和习俗。以上各主体在政府的引导之下，充分发挥各自的优势，通过交流与信息传递进行协调互动，优化资源配置，形成灵活的治理格局。

3.2. 治理机制维度

机制是一种用于规范主体行为的制度性规则，协同治理理论中序参量的引导性通过在公共治理过程中制定治理规则、服务制度等来规范公共行为，引导行政部门和公共部门乃至社会组织及公众遵守规章制度，朝着既定的公共目标展开行动，围绕公共服务计划建设，从而使社会治理的各子系统系统有序地参与社会治理。由于各主体的优势不同，在供给过程中所发挥的作用和阶段有所不同，因此，通过规范所有权和使用权的归属，来明确社会各方主体的责任，对资源的使用和产出的产品提出质量要求，消除因责任不清导致的“碎片化”模糊边界，使乡村公共文化服务供给的全过程系统有序，在法律法规、规章制度的范围之下建设，实现乡村监督网络全覆盖，从而保护乡村和村民的合法权益。协同治理视角下的乡村公共文化服务供给强调秩序与规范，政府通过治理规则、服务制度、约束和监督机制等的规范统一；建立相关的专门部门，明确内部关系和职责，做到人事对应，加强监管力度，来提高各主体在乡村公共文化服务供给过程中的透明度。

3.3. 治理过程维度

协同治理理论对于治理过程中各方主体在政治、经济、社会、文化等角度产生不同的价值理念，对资源、手段、技术等使用也存在大小不一的差异，为了提高整体效能，需要对治理过程中的要素进行协调与统筹安排，通过专业化分工、持续的交流沟通、资源整合、增益互补等途径来提高整体的协调性，发挥部分之和大于整体的功效。没有一种具体方式可以始终如一地使用，加之治理的内外部环境的复杂性与多样性，供给过程中需要发挥基层自主性，采取权变的方式，因地制宜、因人制宜，充分发挥人、财、物、特定情景的具体优势，灵活应对治理过程中的挑战。乡村公共文化服务供给的终端是对供给的产品、质量等进行评价。政府内部协同治理理论下的乡村公共文化服务供给倡导通过资源、内容、方式等进行治理创新，从而提高项目质量与服务水平，提升公众满意度。同时，应注重需求端的需求表达与意见反馈，加大对村民需求和满意度的收集、汇总、分类等，关注供给对象对具体项目的满意度、评价、建议等，作为考核绩效以及项目成效的主要评价标准，并进行回馈与改进，推动治理过程可持续发展。

4. X 村公共文化服务项目供给的实践成效

J 镇位于佛山市，位处繁华的大湾区，毗邻西江，但农村居多，农民基数大，桑基鱼塘占比大，相较

于同区的其他镇，位置较偏、交通不发达、人才流失、农村传统观念僵化、农村管理困难。近年来，镇政府大力推动乡村振兴和美丽乡村建设，呼吁结合本土特色，激活乡村文化资源，打造高品质美丽宜居乡村，以“弘扬 J 镇红共筑湾区梦争当新时代先锋”党建品牌创新带动美丽乡村建设，并选取了地理位置较好或本土文化底蕴浓厚的乡村作为先行点，利用特色乡村等文旅项目，大力推动公共文化服务进一步建设，兴建基础设施和宣传文化品牌，文旅事业并驾齐驱，多条村乃至整个镇都发生了巨大的变化。X 村位于佛山市 J 镇的中心地带，是美丽乡村建设的成果之一，被评为特色精品示范村，进行了公共文化综合建设项目，打造国风园，融合了图书驿站、特色名人纪念馆、党建教育基地、文化展览厅、文娱场所(如舞蹈室、篮球场)等公共文化服务基础设施，联合多个沿江乡村进行“湿地公园”项目；通过大力发展文旅融合、扩充文娱事业、宣传乡贤文化，打造本土文化品牌；是 J 镇乡村公共文化服务供给模式的创新尝试。

4.1. 治理主体：主动参与

乡村公共文化服务供给主体的多元治理格局初成雏型。其一，镇政府致力于对文化资源和遗产的继承和发展，供给关注“文化振兴”。其二，村委会、党支部作为协调者，对本村的公共文化服务建设项目“因村制宜”的细化和宣传，并调查走访收集村民意见。其三，本土企业多以竞标、合作等方式，对乡村公共文化服务基础设施和具体板块进行资金投入、劳动力加入、原材料供给等；个体工商户多通过合作形式，在国风园中开饭店、在读书驿站开咖啡店等，以本村的习俗、文化作为宣传点。其四，社会组织积极响应展开丰富多彩的文化活动，如读书会、科学竞赛等，提供各式各样的文化服务。其五，部分村民主动向村委会反映情况，提出意见。值得一提的是，X 村公共文化服务基建也包括了当地民营企业新乡贤等多位本土投资人的大力扶持和资源投入，参与公共文化服务活动供给；对此，J 镇大力宣传“乡贤文化”，将文化宣传栏设置在 X 村，讲述明清起本地人上船出海成功致仕的历史，宣传本土特有的出海谋生文化，表扬乡贤对家乡公共事业的支持，鼓舞新一代继承乡贤文化，培养崇德、向善、奋发向上、回馈家乡的美好社会品德，宣扬“乐善 J 镇”。

4.2. 治理机制：协商决策

创新了协商决策机制，成立由多元主体代表，包括镇政府代表、村干部、村民代表、社会组织代表、新乡贤组成的理事会，定期就某个公共项目展开会议协商，共同商议服务规划、项目选择、资源配置等重大事项，相互合作，其中，最大亮点是新乡贤的加入，一批本土企业家主动响应，新乡贤返乡代表着更高水平素养和更多资源的加入，凭借着对家乡的热爱大力奉献，积极参与到乡村公共文化服务供给的讨论重中，与 J 镇大力宣传的“乡贤文化”配合度高。新乡贤在理事会中起到协同枢纽的作用，具体通过：一，主动建言献策，并识别出真实的文化需求，最突出贡献的新乡贤作为理事长，发起议题发起与议程设置，其他新乡贤作为理事会成员，凭借其本地人的情感联系、对家乡的熟悉程度和外部人的开阔视野、资源调配能力，能够识别出真正的需求，比普通村民更敏锐找出 X 村仍未落实的文化需求乃至 J 镇可以扩大投入的文化服务板块；二，对资源的快速调配和整合，新乡贤发挥其在各自领域强大的人脉、资金等个人资源和长期积累的社会资源，能够快速动员不同主体的加入，包括通过设立文化基金和捐赠物资，直接为 X 村公共文化基建注入人财物资源，并开设慈善文娱晚会，吸纳当地社会组织和村民参与文娱表演和志愿服务工作的开展，活跃群体对本地公共文化服务的参与度和响应度；三，设计方案，部分新乡贤有着专业的知识储备，与村长、村委会和村里老人共同讨论如何改造祠堂，既保留了宗族文化、又加入了本村历史和传统习俗介绍，成为一个多功能文化场地。

“镇政府很关心乡村振兴的建设，呼吁人才返乡参与建设，有一批本土企业家，也就是现在称作新乡贤的那群人，很主动响应，也愿意回来做慈善事业，在政府领导的批准和共同合作下组建了一个理事会，定期开会，大家一起给村里修路、修房子、搞基建创办这些公共服务场所，还修湿地公园，搞文旅，其实以前都是闲置房屋和废弃草坪，没有那么漂亮的路和建筑。”（村委会成员 C，2025-2-2）

4.3. 供给过程：丰富多样

1) 供给资源上，新增公共文化服务基础设施丰富。盘活了村里的闲置房屋和草坪资源，整合成儒林书屋、读书驿站、学校(民办幼儿园和小学)、祠堂等场地资源，提升了村里公共文化基础设施的水平，如道路、公共厕所、健身器材和儿童娱乐区等，为村民提供更多活动空间，定期开展公益文化活动。新乡贤也参与到公共文化服务提供的过程，自愿参与到 X 村的文化宣传系列活动中，趁着暑假定期开设不同专业类型的讲座，丰富村民的见闻，吸引众多村民带着孩子参与，偶尔还能遇到这些新乡贤主动担任博物馆、名人馆的志愿者，向村民和外来游客介绍本村历史文化、本镇历史名人故事。

“自从读书驿站开放，我家两个孩子经常说要去，驿站离家近，24 小时自助，还可以外借，小朋友每次都换不同书回家看，挺好的。”（村民 D，2025-2-3）

2) 供给方式上，文旅融合发展。在内容上，有效挖掘本村文化资源，创办了当地名人纪念馆、村史馆、文化数字体验馆，成为镇的党校现场教学点、廉洁文化教育基地和社区教育基地，打造多功能、复合型的乡村文化空间，时常举办本地特色文化展览，与 J 镇大力打造的文化名片交相呼应，并建立了多个旅游项目带动文化宣传，实现传统文化与现代经济的融合发展。

5. X 村公共文化服务供给的治理困境

5.1. 治理主体：话语权分配不均

1) 乡村公共文化服务供给以政府为主导，村委会协调，社会主体的话语权偏弱。目前乡村公共文化服务供给依然是以政府为主导，村委会作为基层政府的派出机构，需要执行指令，加上兜底治理的属地管理原则，村干部的第一反应就是时间紧、任务重、指标多、压力大，采取选择性执行，在最短时间内完成指令任务和指标变成了工作主要内容和目标[25]，没有时间和精力去了解和反馈群众需求，压缩了履行公共服务职能的空间，公共价值缺失。企业多半只提供技术供给，社会组织多为公益组织和自发性组织，仅参与部分供给过程，在规划和方向上鲜少话语权。

2) 作为供给和服务对象，村民始终游离在乡村公共文化服务治理的边缘，难以真正参与到供给过程中，无法产生内生动力。一方面，受限于素质水平和信息流通速度，村民需求难以充分激发；乡村多老人和其他特殊群体，总体受教育水平低于城市，信息流通速度也低于城市，长久以往都是公共文化服务的被动接受者[26]。另一方面，村民自治意识薄弱；村民日常忙于生活事务，鲜少对文化乃至精神层面的东西感兴趣，对于部分村民而言，只是村里多了一个建筑，可能会收到一些分红，他们认为怎么建怎么管都是政府和村委的事。尽管村委会在项目建设前期和中期已经多次走访、组织会议和举办宣传活动，X 村仍有许多村民对项目不了解甚至无法理解。

5.2. 治理机制：规则模糊

1) 职权责划分模糊，管理缺位。对于各个乡村的公共文化服务建设项目，基层干部队伍多数是身兼数职，并不能及时了解使用情况，村委会作为关键枢纽，却是被夹在了一个尴尬的位置。在没有明确分工和职责清单的情况下，基层人员和村委会既需要承接基层对于供给项目落地的准备和走访任务，又要

进行组织各种决策、商讨会议和参与执行，还要架起政府与村民之间的沟通桥梁，向村民解释项目的公共价值和存在意义，以防对立矛盾，同时还要完成常态化工作，所承担的显性和隐性职责任务非常多。但内部人才储备不够，导致一个人负责好几个项目的职能交叉现象，专业水平有限，存在制度隔离的碎片化现象；同时，村委会没有实权，在权小责大的情况下，没有办法同时兼顾，很多工作只能是应付式、有选择性完成，将重点放在具有明确指标体系评价的任务上，机械化地完成上级指派任务，文化生产导向从服务乡村居民转向迎合上级政府和资本需要[27]，对任务的安排和管理十分混乱，治理效率低，供给机制不到位。

2) 缺乏外部监督，信息透明度低。透明度缺失是滋生供给过程中资源错配与供给主体信任认同感下降的核心症结，但作为新农村公共文化服务项目，只能从 J 镇政府官方网站和官方公众号等官方来源的搜索，相关报道也十分零散，没有进行专题介绍，实地参观也很难找到系统的解释，容易偏离公共文化服务目标。

“你现在在外面看到的保安都是为这个项目特地招回来的，听说他们之前被欠过三个月工资，村委会知晓的，但还是很久都没有解决，就这样一直搁置着，向谁投诉啊？我们也不清楚后面怎么解决的啊。”（餐厅投资人 F，2025-2-2）

5.3. 治理过程：资源错配

1) 内容悬浮，机械化供给，与村民的实际需求脱节。由政府主导的乡村公共文化服务供给投入了大量具有标准化和普适性的基础设施和实际文化内容，如图书驿站在多个村落布局，一定程度上可以满足村民的阅读需求，又比如村史馆、展览馆等，也能让村民和外来游客更好了解本村的传统文化习俗。但在实践上，村民实际更愿意关注与自己日常生活相关的内容，包括但不仅限于如何耕作等，而不是空泛的文化输出，每个村的定位不同，村民需求也各不相同，仅靠具有统一标准的供给，内容过于单一，没有因村制宜，无法瞄准村民的实际需求。

2) 传统乡村公共文化空间功能式微[28]，设施闲置，无法满足村民日益增长的文化需求。村民日益多样化的文化需求无法从传统文化活动地域空间获取，无论是农家书屋还是名人馆、村史馆等公共文化服务供给载体以及各类文娱活动等供给形式，都属于传统实体公共文化服务基础设施，所能供给的信息和发展变化始终有限，只有在活动多的时候才会有人使用，而且改动成本大。但随着网络和手机的普及、农村受教育水平和信息化程度的提高，村民通过现代化媒介获取精神文化需求的倾向越来越明显，手机只要联网就可以搜索获取到海量信息资讯，免除了出行成本，而且信息更全面。因此，新建的实体公共文化服务基础设施，也只有在特定活动期间才能运转起来，多半是非本村游客或其他工作人员参与，日常时间鲜有人至，对本村村民没有太大的吸引力，设施大量闲置，导致资源浪费。

“这个文化展览馆说起就起了，不知道搞出来干嘛用？每天有保安看着，还要收门票，我们家没去过啊，你看啊现在里面都没人的，没什么意思，可能手机上查一下都能知道里面讲什么。”（村民 B，2025-2-3）

6. 协同治理视角下乡村公共文化服务供给的优化路径

6.1. 科学分配话语权，多元主体协同供给

1) 决策权科学下放，扩大公众参与。政府掌舵，作为引导者，对乡村公共文化服务供给规划提供大方向指导和统筹，赋予基层干部、村委会、党支部更多自主权，可以根据本村的实际情况和村民的偏好安排供给进程，在财政专项资金规划中，加入激励政策条例，鼓励企业、社会组织、个人(包括新乡贤)积极参与其中。吸纳不同社会主体加入供给的同时，进一步完善协商决策机制，创造一个公平、开放、平

等的协商平台,展开常态化专题商讨会议,各类主体可以就本村的公共文化服务提出建设性意见和力所能及的帮助;并合理赋权决策,如村民代表在选址、内容、方式等方面拥有一票否决权。

2) 激发村民自治动能。村委会和党支部成员应积极号召“村民议事会”定期展开组织会议,就本村公共文化服务建设设置专题栏目,欢迎有想法的村民加入并提出意见,定期组织专家、企业、基层干部等专业领域人员与村民会面,开展座谈会、宣讲会、交流会等活动,进行答疑解惑,吸引更多村民加入讨论,共同协商本村公共文化服务供给的合理性和可行性。通过话题引入和宣传讲解,让村民加强对本村公共文化服务与自身利益密切相关的思维,从而增强村民的自治意识和树立主人翁精神,更积极主动参与到供给过程中。

6.2. 明确规则界限,创新协同供给机制

1) 明确分工,联动协作,为基层减负。首先,制定乡村公共文化服务供给清单,落实分工,不同成员职责各不相同,基层政府负责政策合规性审查和专项资金调度,村委会进行场地协调和村民需求反馈,企业、社会组织和新乡贤提供专业服务供给,从源头明确各主体在供给治理过程中的定位。其次,成立专门管理小组,所有参与供给的主体需要加入管理被管理的行列,小组主要负责人实时观察并进行及时调整,避免出现更多的职责和管理交叉现象,减少重复工作,提高供给效率。最后,建立“双效”考核机制,将服务效能和协同效能纳入考评范围,服务效能面向服务对象,协同效能面向供给主体内部。

2) 全过程参与式监督,提高透明度。村民作为公共文化服务的受影响者和直接受益者,对供给决策、供给执行过程、供给验收环节进行全过程监督,决策环节通过参与投票保证公平公开,供给过程需要搭配供给权责清单使用,对非清单上的“特殊”内容进行投诉、举报等,验收环节建立在村民切身体验供给的公共文化服务后,感受是否与协商决策会议时所宣传的一样,提供更为直接、透明的意见反馈渠道,让村民监督可及、可行。同时,数字化手段赋能全过程监督,打破传统时空限制,通过大数据监控各供给主体的实时进度安排,并作为工作留痕,出现问题时可快速找到出错环节和责任人,及时纠错,避免供给中断。

6.3. 强化需求导向,推动供给过程协同

1) 建立需求表达与响应机制,将村民满意度纳入模糊评价。拓宽村民文化需求征集渠道,成立专门调查小组,通过定期召开“村民议事会”了解村民诉求、走访每家每户并记录在册、发放“问卷投票”调查、设置意见箱,村委会定期查看村民反映的意见,并整理后递交到相关基层部门,及时回应群众需求,并依据村民给出的需求和提出的建议对供给进行有针对性侧重,推动供需均衡,实现精准供给。同时,在村民意见整理过程中,需要进行分类,针对不同群体的不同需求作出回应,调整供给资源和手段,尤其需要关注老年人等特殊群体的需求,例如开展更多和农业、日常生活相关的文化活动、新媒体教学讲座等,既要落实到村民的实际需求,又要简单易上手,才能更贴合乡村公共文化服务供给对象的实际需求。

2) 加大数字化公共文化服务供给力度^[29]。除了在财政专项资金中划拨给数字化公共基础设施建设外,基层政府、村委会和社会组织还需要建立不同种类的网络服务平台,充分利用新媒体,如微信公众号、微博、短视频平台等非实体空间媒介,投放更多公共文化资讯和相关服务,线上与线下文化空间相结合,缩小消费空间距离,增加村民对公共文化消费的便捷性,提高与服务对象日益增长的现代化公共文化需求耦合性。

参考文献

- [1] 中华人民共和国文化和旅游部. “十四五”公共文化服务体系建设规划[S]. 2021.

- [2] 袁媛. 我国农村基本公共服务供给制度变迁中的政府行为研究[J]. 农业经济问题, 2014, 35(11): 51-57.
- [3] 周静, 杜啸森. 农村公共文化服务多元协同治理机制探究——对于河南省邓州市周庄作家文化村建设的思考[J]. 经济研究导刊, 2021(30): 1-3.
- [4] 许丹. 试论中国农村公共文化服务制度变迁[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2020, 59(6): 22-30.
- [5] 张新文, 詹国辉. 整体性治理框架下农村公共服务的有效供给[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2016, 16(3): 40-50.
- [6] 陈建. 乡村振兴中的农村公共文化服务功能性失灵问题[J]. 图书馆论坛, 2019, 39(7): 42-49.
- [7] 沈亚平, 陈建. 从建设到治理: 公共文化服务体系优化的基本逻辑[J]. 湖北社会科学, 2017(4): 28-32, 57.
- [8] 杜春林, 张新文. 乡村公共服务供给: 从“碎片化”到“整体性”[J]. 农业经济问题, 2015, 36(7): 9-19, 110.
- [9] 李少惠, 王苗. 农村公共文化服务供给社会化的模式构建[J]. 国家行政学院学报, 2010(2): 44-48.
- [10] 张学昌. 乡村文化振兴的社会参与机制——基于协同治理的视角[J]. 新疆社会科学, 2022(4): 163-172.
- [11] 曾涛, 樊兆珊. 乡村公共文化服务供给“非均等化”何以破解[J]. 河北农业大学学报(社会科学版), 2024, 26(6): 47-56.
- [12] 林永泽, 王欢欢. 新时代背景下农村公共文化服务协同供给模式探析[J]. 现代化农业, 2022(1): 59-61.
- [13] 李国新. 关于加强农村公共文化服务建设的思考[J]. 中国图书馆学报, 2019, 45(4): 4-11.
- [14] 陶俊, 杨敏红. 农村公共文化服务体系与乡村旅游的融合发展——以浙江德清总分馆改革为例[J]. 图书馆论坛, 2022, 42(2): 45-55.
- [15] 游祥斌, 杨薇, 郭昱青. 需求视角下的农村公共文化服务体系建设研究: 基于 H 省 B 市的调查[J]. 中国行政管理, 2013(7): 68-73.
- [16] 金莹, 刘艳灵. 协同治理视角下公共文化云服务模式的运行逻辑与优化路径[J]. 图书馆, 2021(2): 15-21+28.
- [17] Lubell, M. (2013) Governing Institutional Complexity: The Ecology of Games Framework. *Policy Studies Journal*, 41, 537-559. <https://doi.org/10.1111/psj.12028>
- [18] Leach, W.D. and Pelkey, N.W. (2001) Making Watershed Partnerships Work: A Review of the Empirical Literature. *Journal of Water Resources Planning and Management*, 127, 378-385. [https://doi.org/10.1061/\(asce\)0733-9496\(2001\)127:6\(378](https://doi.org/10.1061/(asce)0733-9496(2001)127:6(378)
- [19] Ansell, C. and Gash, A. (2008) Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- [20] 杨嬛, 黄雅奥, 王家合. 农村公共文化服务协同治理机制与效能研究——基于 H 省 X 县的实证分析[J]. 图书馆, 2021(6): 35-43.
- [21] 易艳阳, 陈描描. 从“离散”到“共享”: 乡村公共文化服务供给困境及转型[J]. 贵州省党校学报, 2022(1): 95-102.
- [22] 王玲. 协同治理: 乡村公共服务治理有效助推乡村振兴[J]. 天水行政学院学报, 2022, 23(5): 35-39.
- [23] (德)哈肯. 协同学: 大自然的构成的奥秘[M]. 凌复华, 译. 上海: 上海人民出版社, 2005.
- [24] 李汉卿. 协同治理理论探析[J]. 理论月刊, 2014(1): 138-142.
- [25] 张剑宇. 乡村振兴中农民主体性表达的递进式逻辑及其优化路径[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2023, 23(3): 62-71.
- [26] 毛伟, 朱祥磊. 新时代乡村公共文化服务供给体系的优化策略[J]. 云南行政学院学报, 2020, 22(2): 166-171.
- [27] 潘炜, 陈庚. 新时代背景下乡村公共文化服务的碎片化样态及其治理[J]. 图书馆建设, 2025(2): 82-94.
- [28] 谢松波, 杨威. 协同治理视角下农村公共文化服务可及性研究[J]. 中国治理评论, 2024(2): 161-178.
- [29] 何晓龙, 韩美群. 农村公共文化供需空间壁垒及其治理转向[J]. 图书馆论坛, 2022, 42(11): 24-32.