

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2019.06.007

合作平台、控制权共享和公共数字文化服务提供 ——以嘉兴市“文化有约”为例

陈 通¹, 夏红梅^{1,2}, 侯光辉³

(1. 天津大学 管理与经济学部, 天津 300072;
2. 青海民族大学 民族学与社会学学院, 青海 西宁 810007;
3. 汕头大学 法学院, 广东 汕头 515063)

摘 要: 基于互联网技术建立的数字化平台促进了多主体参与公共服务的水平。借鉴控制权理论,以嘉兴市公共数字文化服务平台“文化有约”为研究对象,提出政府与公众共享控制权的合作治理机制,从合作平台、控制权共享、服务提供三个维度阐释其作用机理及效应。研究发现,网络化合作平台促使政府、公众和服务提供者共同在场,为控制权共享提供了技术支持;政府与公众共享目标设定权、检查验收权和激励分配权在内的控制权,提高了公共文化服务的精准治理水平;控制权共享程度随着政治机会窗口的形成、互联网治理工具的创新和公民社会的发展,呈现出动态上升趋势,权力分配也趋向均衡。

关 键 词: 合作治理; 合作平台; 控制权; 公共数字文化服务

中图分类号: D 035

文献标志码: A

文章编号: 1008-3758(2019)06-0599-08

Collaboration Platform, Sharing of Control Rights and Provision of Public Digital Cultural Services —— Taking Jiaxing City's “Culture With You” as an Example

CHEN Tong¹, XIA Hong-mei^{1,2}, HOU Guang-hui³

(1. School of Management and Economics, Tianjin University, Tianjin 300072, China; 2. School of Ethnology and Sociology, Qinghai Nationalities University, Xining 810007, China; 3. Law School, Shantou University, Shantou 515063, China)

Abstract: The digital platform based on internet technology has promoted the level of multi-agent participation in public service. Using the theory of control rights, this paper takes the public digital culture service of “Culture With You” in Jiaxing city as a case study, and puts forward the collaborative governance mechanism of sharing control between the government and the public, and explains its mechanism and effect from three dimensions of collaboration platform, control sharing and service provision. The research finds that the network collaboration platform promotes the joint presence of the government, the public and service providers, and provides technical support for the sharing of control rights. The government shares the control rights of target setting right, inspection acceptance right and incentive distribution right with the public, and improves the precision management level of public cultural service. With the formation of the window of political

收稿日期: 2019-04-02

基金项目: 国家社会科学基金资助项目(17BZZ006)。

作者简介: 陈 通(1956-),男,广东新会人,天津大学教授,博士生导师,主要从事公共项目管理研究;夏红梅(1991-),女,湖南桃源人,天津大学和青海民族大学联合培养博士研究生,主要从事社会治理、公共文化服务研究;侯光辉(1978-),男,河南焦作人,汕头大学教授,主要从事公共产品管理、危机管理研究。

opportunity, the innovation of Internet governance tools and the development of civil society, the degree of control sharing shows a dynamic upward trend, and the distribution of power tends to be balanced.

Key words: collaborative governance; collaboration platform; control rights; public digital culture services

近年来,互联网技术在公共服务领域的广泛应用,提升了公共服务的供给水平,推动了国家治理体系和治理能力的建设^[1]。公共文化服务作为公共服务体系的重要组成部分,与互联网对接的过程中,各级文化云平台相继出现,如2011年浙江嘉兴推出国内首个“文化有约”平台,2017年上线“国家公共文化云”数字服务平台,为公众享受和参与公共文化服务提供了新渠道。国务院发布《促进大数据发展行动纲要》(国发〔2015〕50号)指出,要加强公共服务大数据在教育文化等领域的应用,打造精准治理、多方协作的社会治理新模式。《“十三五”国家信息化规划》(国发〔2016〕73号)要求统筹实施网络强国战略、大数据战略、“互联网+”行动,推进国家治理体系和治理能力现代化。这表明,数字化公共服务日益成为一种重要的公共服务供给方式,发挥着不可忽视的作用。

研究表明,互联网等信息通信技术为政府治理提供了新工具,使得传统的政府治理向多中心、扁平化的网络结构转型^[2],公共物品供给从单一走向多元。政府主导搭建的公共文化网络供需平台,是多方力量合作提供公共文化服务的技术载体,保障了提供服务的个性化和精准化^[3]。互联网技术在政府治理中的使用,提高了行政效率和公众对政府的信任水平,降低了沟通成本,有助于非政府主体参与到公共服务的过程,形成多元合作治理的局面^[4-5]。当前,合作治理研究集中在解决跨域事务、环境治理等公共领域^[6],在公共文化服务方面的研究尚显薄弱。而数字化公共文化服务相关研究则主要是社会合作模式^[7]、用户接受模式^[8]、效能评价等经验考察^[9],这些研究对公共数字文化服务的运行机制进行了初步探讨。但数字化公共文化服务供给中,不同参与主体是如何建立合作关系,并依托网络平台实现公共文化服务供给效率的提升。这一问题尚缺乏足够的讨论。本文借鉴控制权理论从合作治理的核心特征着手,以浙江省嘉兴市公共数字文化服务平台“文化有约”为案例,研究政府与公众在数字化公共服务中共享控制权的合作治理机制及效应。

一、理论背景

合作治理指人们建设性地跨越私人 and 公共领域的边界,以实现使用其他方式无法实现的公共目标^[10],是利益相关者共同制定目标和分担责任的集体决策进程^[11-12]。合作治理强调的是一个集体决策进程,意味着参与者能够平等地享受公共权力,权力共享是其核心特征,而控制权共享是权力共享的重要组成部分。合作治理机制关注合作参与者之间的主要行为、决策和活动模式^[13]¹⁸,强调合作机制是如何形成的,即它们是自发的、独立召集的还是外部引导的^[13]¹⁶³,而合作平台是独立召集或外部引导的关键组成部分。合作平台是促进合作治理的结构化框架,指具有专用能力和资源的组织或计划,以促进多个或正在进行的合作项目或网络的创建、适应和成功,能随外界环境的变化调整和生成新的合作项目或网络^[14]。合作平台的本质是为政府、企业、公众等利益相关者提供合作渠道,降低合作门槛,为多元合作提供基础和指导的制度性安排。

权力共享是合作治理的关键问题,这需要明确共享权力的主体、客体和方式。在国家权力关系的管理中,周雪光等提出了我国政府治理的控制权理论,将政府简化为三级层次(中央政府—中间政府—基层政府),对应委托方—管理方—代理方的三级科层组织模型,中央政府拥有政策制定等最终权威;基层政府(如街道等)执行落实自上而下的政策;中央政府授权部分权威于中间政府如省政府等职能部门,使其承担起监管下属基层政府执行政策的职责,其控制权的不同分配决定组织内部的权威关系和治理模式^[15]。他还将组织内部运行过程的控制权概念化为三个维度:目标设定权,即组织内部委托方为下属设定目标任务的控制权;检查验收权,即在目标设定权基础上,检查验收契约完成情况的控制权;激励分配权,即针对管理方下属代理方的激励设置等控制权^[15]。我国国家治理模式存在两条主线,一是中

央管辖权与地方治理权之间的关系,二是国家与公众之间的权力关系。前者指中央与地方在资源分配等事务处理上的权力关系;后者多指在公共服务或产品提供方面,国家与社会公众、社会组织等之间的权力关系^[16]。公共文化服务治理作为公共服务领域的重要分支,其治理更多地属于国家与公众之间的权力关系管理。现今互联网发展的背景下,社会新媒介的兴起,使得国家与公众间的权力关系日益占据主导地位^[17]。

综上,学界普遍认同参与合作治理的主体是多元且异质的,权力共享是合作治理的核心特征,也逐步意识到合作平台对于合作治理的重要性。然而,已有研究忽视了参与合作的不同主体在具体情境中的角色差异,导致研究笼统地呈现出参与合作主体共享所有权力的假象;对具体合作治理情境中权力共享主体、权力分配和类型等,也缺乏深入研究;较少关注新兴崛起的网络平台作为合作平台的可能性和重要性。鉴此,本文以“文化有约”平台为研究对象,细分政府、公众和服务提供者(如企业)在合作治理中的角色差异,政府与

公众是公共服务的主要“供给方”与“消费者”,彼此在合作治理中共享控制权,能提高公共服务的水平。文化企业等社会力量兼具服务供给方和消费者的双重身份,如果将企业等主体纳入到政府与公众共享控制权的范畴,其控制权共享类型、权力分配等都将变得更为复杂。因此,本文控制企业等服务提供者这一变量,仅考虑政府与公众共享控制权的情形。

二、分析框架

本文以政府与公众合作为切入点,从合作治理理论和控制权理论出发,结合我国公共数字文化服务平台的实践,提炼出由政府与公众共享控制权的合作治理分析框架(见图1)。此框架由合作平台、共享控制权、服务提供三个维度组成,合作平台是政府与公众合作的基础和载体;共享控制权是政府与公众在合作平台上进行互动的核心;服务提供是合作治理的效应,具体服务提供由政府、企业、个人或非营利组织实施。

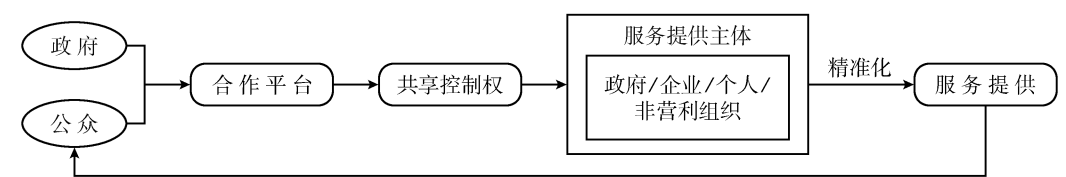


图1 “共享控制权”合作治理分析框架

1. 合作平台

政府与公众在公共文化服务治理方面需要构建合作平台。嵌入合作机制、制度和规则的合作平台,能将利益相关者置于同一平台上,是多主体展开合作的基础。合作治理平台具备开放性和平等性^[18],开放性能将所有的利益相关者都包容进来,平等性能保证不同背景的利益相关者进行平等的协商和决策,建立信任关系和达成合作共识。在公共文化服务领域长期存在资源分散、供需不匹配、公众参与度和满意度较低的问题^[19],其根本原因在于缺少政府、公众等利益相关者有效沟通的渠道,使得公众需求缺乏有效表达,服务提供者的行为缺少有效监督等^[20]。而互联网技术为政府与公众沟通合作提供了新的治理工具,比如在公共服务领域建立的环境数据开放平台^[21]、公共数字文化服务平台^[22]、智慧旅游等^[23],将政府和其他利益相关者聚集在同一平台,为多方沟通、建立信任等提供了新的渠道,促进了合作项目的

发起和实施。数字化合作平台还能简化和精简组织结构和程序,减少公共部门的复杂性,促进政府、企业和公民的互动合作^[24],使得政府治理结构向扁平化转型。因此,在公共文化服务合作治理方面,不可忽视对合作平台的构建。

数字化平台为政府与公众合作提供了载体和基础。公共数字文化服务也称作“文化云”,指互联网技术与公共文化服务的结合,基于数字平台全面整合公共文化资源,为公众提供“一站式”公共文化产品和服务,是政府对数字化公共文化服务与治理的总称^[25]。在文化云平台上,公众可实时订购文化服务、反馈需求和评价服务等。政府根据公众在平台上的信息反馈与互动,确定公共文化服务的内容,并向服务提供者(如文化企业)采购服务,服务结束后由公众和政府共同对服务进行评价监督。多主体互动合作存在双重委托—代理关系,公众将需求委托给政府,政府将公众需求再次委托给企业提供。政府按照公众的要求和

约束规则来履行职能,在双方多次接触中建立信任关系和共享控制权,并将合作规则在网络平台上借助功能模块设置,进行程序化和可操作化,为彼此合作提供了基础。

2. 共享控制权

共享控制权是政府与公众合作治理的核心和实质。互联网技术在公共文化服务领域的应用,使得传统型政府逐渐向整体型、开放型、协同型和智慧型现代化政府转变,政府与公众的权力关系正逐步被重构。为精准揭示权力在政府与公众之间是如何被重构共享的,本文借鉴控制权理论,将其具体化为目标设定权,指委托方对代理方提供何种公共文化服务的控制权;检查验收权,指委托方对提供的公共文化服务完成情况进行监督评价的控制权;激励分配权,指委托方对提供服务的代理方(如企业)设置激励机制的控制权。

政府与公众在公共数字文化服务领域的权力共享具有可操作性和重要价值。首先,公共数字文化服务平台为双方共享控制权提供了合作治理的载体,公众在平台上反馈文化需求,政府采纳后委托给代理方提供服务,实现了目标设定权的共享,保障服务的精准化。其次,公众在享受服务之后可在平台上进行服务评价,政府也会进行相应的检查工作,双方评价形成了对代理方提供服务完成情况的综合评价,实现了双方检查验收权的共享,保障了服务的质量。最后,公众在网络平台上选购服务、留言、收藏等一系列的活动,会形成对某项服务的总体评价,成为政府实行激励分配的重要参考依据,间接地与政府共享激励分配权。

3. 服务提供

服务提供是政府与公众合作治理的效应和结果。互联网技术在公共服务领域的应用,使得政府工作流程更加透明化、高效化和便捷化,实现了公共服务供给的精准化、均等化和社会化等,提升了公众的参与度和满意度。在合作平台上政府与公众共享包括目标设定权、检查验收权和激励分配权在内的控制权,为提供精准化服务、实现有效监督和激励提供了基础。同时,合作平台是各类文化资源和多主体聚集的场所,前者为服务的多样化提供资源基础,后者保障了服务提供者的多元化,让专业的人做专业的事,提高了服务的数量和质量。网络合作平台本身具备的大数据集成和处理功能,能实时更新和分析数据,为服务的及时

性、精准性提供技术支持。总之,基于网络合作平台,政府与公众共享控制权的合作治理机制,使得公共文化服务供给系统科学化、供给主体多元化、供给内容精细化和个性化,以及供给监管精准化等,提高了公共文化服务的水平,促进了国家治理模式的变迁。

三、控制权共享的合作机制分析

本文选择嘉兴市公共数字文化服务平台“文化有约”为研究对象,源于此平台于2011年上线为嘉兴市民提供文化服务,是国内首个文化云平台,历经三次改版后,有效实现了政府与公众合作共享控制权,符合本文研究主题。同时,此平台在2012年获“首届浙江省宣传思想文化工作创新奖”,在2014年被列入嘉兴市政府“十大民生实事项目”,被称为公共文化服务的“嘉兴模式”,研究结论具有借鉴意义和推广价值。

“文化有约”公共数字文化服务平台,旨在为本地群众提供各类公益性文化服务、产品和信息,整合了本地体制内外的文化资源,借助互联网技术创新公共文化服务的供给模式,嵌入大数据分析处理技术,实现群众文化需求的精准对接,是政府与公众等主体在线互动合作和享受服务的一站式平台。2011年7月,嘉兴市根据《文化部、财政部关于推进全国美术馆、公共图书馆、文化馆(站)免费开放工作的意见》精神,成立公益性文化场馆免费开放深化工作领导小组和办公室,推出“文化有约”1.0版本,发布各类文化服务信息,供公众自由选择。2013年7月,新成立“文化有约”工作领导小组及项目管理办公室,负责全市公共文化服务工作,推出“文化有约”2.0版本,增加团购式预约、在线问卷调查和服务监督反馈等功能。随后,出台《嘉兴市“文化有约”项目资金补助暂行办法》《“文化有约”用户积分管理暂行办法》等,强调政府要与社会力量建立合作伙伴关系,同时密切与公众进行互动合作。以上文件的出台,加速了“文化有约”平台的升级,于2014年12月,平台再次升级到3.0版本,增加了多种预约模式、“我要参与”和“我有话说”互动模块和用户积分管理等,全面提升了公共文化服务水平。

1. 合作平台:合作治理的组织和技术基础

合作平台是召集多主体合作、资源聚集和促进合作治理的结构化框架。“文化有约”作为合作

平台分为线下架构和线上终端(见图2)。在线下架构中,“文化有约”项目管理办公室负责全市文化产品服务的统筹管理,并与公众、公益文化机构和社会文化机构等,建立合作伙伴关系。此过程不仅将条块分割的文化资源进行了统筹管理,还

为各主体沟通协商提供了统一的平台。线下多主体合作伙伴关系的维持,实际是政府治理理念的转变,治理结构变得更加扁平化和整体化,这为线上多主体合作治理共享权力提供了基础。

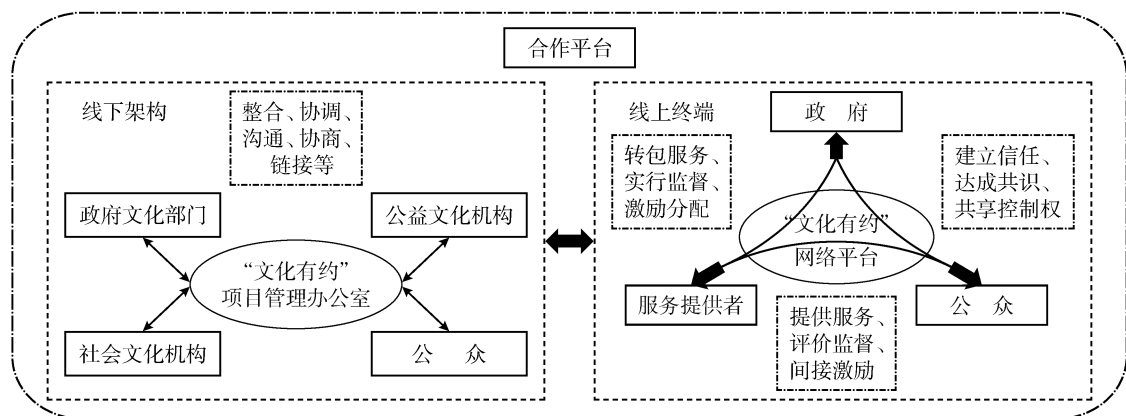


图2 “文化有约”合作平台

线上终端是指“文化有约”网络平台,多主体借助平台功能模板的使用实现合作治理。此平台由政府主导建立,提升了非政府主体对平台的制度信任,吸引不同主体在平台上注册,实现了政府、公众和服务提供者同处一个平台。平台三次改版逐步具备了信息发布、多种形式预约服务、评价监督和在线交流等功能,为多元在线合作提供了基础。从图2可见,在“文化有约”3.0版本上,政府与公众互动沟通、建立信任、达成共识和共享控制权等;政府将公众需求转包给服务提供者,并对其进行监督和激励分配等;服务提供者为用户提供服务,公众对其进行评价监督,实施间接激励。总之,“文化有约”平台吸纳了利益相关者的参与,为多元协商、建立信任、达成共识从而进行合作提供了渠道。“文化有约”线下架构和线上终端是合作平台的“一体两面”,政府与公众合作过程也能反映在网络平台上。因此,下文将以“文化有约”网络平台三个版本为研究内容,剖析双方在合作治理中控制权共享的过程。

2. 共享控制权:合作治理的实质

(1) 目标设定权和检查验收权共享

目标设定权和检查验收权是政府与公众共享控制权的核心。检查验收权附属于目标设定权,两权共享分为三个阶段。第一阶段,信息精准匹配。“文化有约”平台由1.0版本升级到3.0版本逐步提高了信息发布的全面性和互动性,在平台1.0版本中仅有文化信息发布功能,但到3.0版

本时,则具备了文化服务预告、协商、评价、监督等功能。比如平台上的“活动预告”栏目,对将推出的文化活动进行展示,公众可根据活动类型、场馆等筛选出合适的文化服务。“往期活动”记录着已完结服务的活动事项、参与人数和公众评价等。“文化有约”平台的逐次升级,使得政府与公众之间的信息共享日趋对称,为双方权力共享提供了基础。

第二阶段,目标设定权共享。在“文化有约”1.0版本中,主要由政府确定提供服务的项目,再由公众自主点单,目标设定权的共享程度较低。到2.0版本时,团购预约模式使公众可用选择权决定文化项目是否落地实施,若参与人数未达要求,将会停止提供服务,这使得双方目标设定权的共享程度有所提高,但政府仍占主导地位。到3.0版本时,公众除了以“点单”形式与政府共享目标设定权外,还通过在线留言、投票等方式与政府互动,以“公众制单一机构供单一政府买单”的形式共享目标设定权。比如平台上“我有话说”栏目,政府与公众可通过在线协商共同决策公共文化服务项目,再由政府组织提供,体现了公众“制单”的属性,双方较为平等地共享了目标设定权。综上,政府与公众通过“点单”和“制单”共享目标设定权,并随着平台的升级,目标设定权的共享程度渐高,其权力分配情况由政府主导逐渐变为均衡分配。

第三阶段,检查验收权共享。目标设定权共

享确定了公共文化服务项目,在享受服务之后,公众对服务进行监督评价。在“文化有约”1.0 版本中因缺少评价监督功能,主要通过现场纸质问卷和热线电话进行评价,政府与公众较低水平地共享检查验收权。在平台 2.0 版本中,在线问卷调查和互动反馈功能,方便公众对服务进行监督评价,提高了公众与政府共享检查验收权的程度,但因公众主动参与率较低,政府仍占据主导。为鼓励公众进行监督评价,在平台 3.0 版本中引入了积分政策和多种评价方式,在一定程度上提高了公众参与监督评价的积极性。但公众参与率依旧不高,比如平台上举办的“布谷鸟”亲子活动,参与人数累积超过 2 万人次,但在线评价的参与率仅为 0.35%,这就导致政府在对服务提供者进行考核监督时,仅将公众评价作为参考指标,与公众在一定程度上共享检查验收权。由上可知,政府将公众评价作为考核服务提供者的参考指标,来与公众共享检查验收权,其权力的共享程度随着平台的升级逐渐提高,但政府始终占据主导地位。

(2) 激励分配权共享

激励分配权是对服务提供者进行激励分配的控制权。公众在平台上对文化服务的评价、评分、点赞、投票等信息,在计算机云端形成该项服务评价的大数据。政府通过大数据分析,结合线下考核,形成对服务机构的激励分配方案。在“文化有约”1.0 版本中因缺少评价监督功能,激励分配权由政府独自占有。到 2.0 版本时,引入了在线问

卷调查和互动反馈功能,但公众参与程度较低,导致政府对此参考的比重较小,但也间接地与公众共享了激励分配权。到 3.0 版本时,在新增多种评价监督、点赞、收藏、投票等功能的基础上,还引入积分激励机制,对主动参与评价等行为进行积分奖励。以上举措,提高了公众参与公共文化服务的积极性,加强了与政府互动合作,公众意见对政府激励分配方案的决策影响程度增加。总之,政府利用公众行为的大数据,作为进行激励分配的参考依据,间接地与公众共享激励分配权,权力共享程度伴随平台的升级而逐步提升,但政府始终占主导地位。

综上所述,在“文化有约”平台上,政府与公众共享控制权的过程如图 3 所示。基于合作平台,公众通过“点单”和“制单”与政府共享目标设定权,为精准化服务提供基础;服务结束后,公众对服务进行在线监督评价,与政府共享检查验收权,保障了服务的质量;公众点赞、评价等行为大数据影响政府激励分配方案的设置,间接地与政府共享激励分配权。同时,双方控制权共享呈现出动态发展趋势如表 1 所示。从纵向分析,随着平台的三次升级,政府与公众共享的目标设定权、检查验收权和激励分配权的程度越来越高,彼此权力分配由政府主导或独占逐渐向均衡化方向发展。从横向分析,政府与公众共享程度最高、分配最均衡的始终是目标设定权,次之是检查验收权,最差是激励分配权。

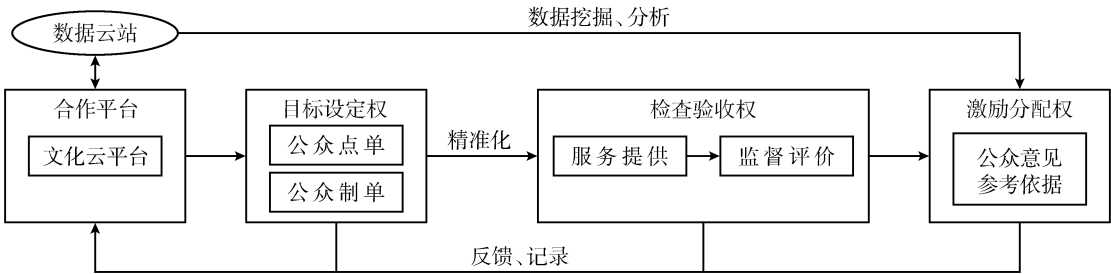


图 3 “三权”共享流程图

政府与公众控制权共享的动态变化过程,本质是政府治理理念的转变、治理工具的创新和治理能力的提升。一方面,“文化有约”平台的三次升级背后是相关政策的出台实施,如在第二次升级时成立“文化有约”项目管理办公室,由市政府分管副市长任组长,出台各类文件,为建立平等互动的网络平台以及政府和公众共享控制权提供了“政治机会窗口”。同时,互联网通信技术的发展

为政府创新公共文化服务提供了新的治理工具,使得政府与公众借助网络平台共享控制权有了技术基础和载体。另一方面,控制权中目标设定权分配较为均衡,而检查验收权和激励分配权则多由政府主导,这符合中国社会情境。公众参与公共治理时的公共意识可划分为搭便车者、看门人和积极参与者。“搭便车者”极少关心公共事务,由他人代替行使公民的职责;“看门人”往往只参

加少数关系自身利益的公共事务；“积极参与者”则积极参与到各类公共事务中。我国公众参与公共事务属于典型的“看门人”角色，参与目的多以获取信息为主，公民行为和角色意识还在发展中^[26]。本文中公众多关注自己能享受的文化服务，因而与政府共享目标设定权的程度最高，彼此

权力分配也较为均衡。而对于服务之后的检查验收和激励分配工作与公众自身利益相关度较低，因而参与程度也较低，导致政府无法将公众评价正式纳入到对服务提供者的考核中，引致双方共享检查验收权和激励分配权的程度不够，政府始终占据主导地位。

表 1 “文化有约”政府与公众控制权共享动态比较

版 本	目 标 设 定 权			检 查 验 收 权			激 励 分 配 权		
	共享形式	分配情况	共享程度	共享形式	分配情况	共享程度	共享形式	分配情况	共享程度
1.0 版本	“菜单”预约	政府主导	低	纸质问卷、热线电话调查	政府主导	低	无	政府独占	无
2.0 版本	“菜单”预约、团购预约	政府主导	中	在线问卷调查、在线互动	政府主导	中	政府对群众意见采用比重较小	政府主导	低
3.0 版本	多种预约模式、自主提出需求	均衡分配	高	打分留言、在线互动	政府主导	中	互动增加，群众意见比重提高	政府主导	中

3. 服务提供：合作治理的效应

“三权”共享使得多主体共同参与公共文化服务，形成了多个决策中心，保障了公共文化服务供给的精准化和高质量化，促进了政府治理结构向扁平化和网络化转型。其中双方共享目标设定权，共同决定提供文化产品或服务项目，减少了供需不匹配的问题，保障了服务的精准化和个性化。政府与公众共同对服务提供者进行监督评价，保障了提供服务的质量，提高了公众对公共文化服务的参与度和满意度。双方激励分配权的共享，有利于激励优秀的服务机构提供更优质的文化服务，全面提高公共文化服务的水平。

网络化的合作治理平台，促使利益相关者共同在场，为权力共享提供组织技术基础和载体，也使得服务提供者日趋增多，提供服务呈现多样化和高质量化。同时，网络平台具备的数据集成和处理功能，助推了提供公共文化产品服务的精准性、及时性和便捷性。如在“文化有约”3.0 版本中的“热门活动”栏目，是对公众需求数据库进行分析而推出，反映大多数公众的文化喜好。多主体在网络平台上的任何行为，都会反馈到数据云站，形成公众文化需求的客观数据库，通过对数据的挖掘分析，为公共文化服务的精准化、及时化等提供技术支撑，并随着平台的升级，逐步提高了公众对公共文化服务的参与度和满意度，比如截止到 2018 年底“文化有约”平台点击量是 2013 年的 25 倍多，这在一定程度上反映了公众等主体参与数量渐高。同时，平台上公众对文化服务在线评

分的平均数也接近满分。

四、结论与建议

本文研究政府与公众在数字化公共服务中共享控制权的合作治理机制，研究结论如下：第一，网络化合作平台是多元合作治理的基础和技术载体，促使政府、公众和服务提供者共同在场，为政府和公众控制权共享提供了基础。同时，网络平台的大数据处理功能为公共文化服务精准治理提供了技术支撑，提高了公众的参与度和满意度。第二，政府与公众共享包括目标设定权、检查验收权和激励分配权在内的控制权，提高了公共文化服务的精准化水平，保障了公共文化服务的供给质量和效率。而政府与公众共享控制权既离不开政府相关政策的出台实施，为权力共享提供“政治机会窗口”，也离不开互联网技术在公共服务领域的应用为权力共享提供治理工具和合作平台。第三，控制权共享程度随着政治机会窗口的形成、互联网治理工具的创新和公民社会的发展，呈现出动态上升趋势，权力分配也趋向均衡。然而，我国公民意识还停留在“看门人”的水平，对于公共治理的参与积极性不足，既抑制了双方权力共享的程度，也加剧了权力分配的非均衡性，使得权力分配较多地由政府主导。本文提出的政府与公众共享控制权的合作治理机制和机制背后原因阐释，除了丰富“数字公共服务”的运行机制理论和拓展合作治理理论在公共服务领域中的应用之外，也

对国家治理中的“国家与公众权力关系”的研究形成了有益补充。

根据前文分析,得出政策启示如下:第一,政府要继续深入推进互联网等通信技术在公共服务领域的应用,积极搭建网络合作平台创新公共服务供给方式。重视公共数字文化服务大数据的开发和利用,既要吸纳更多的文化资源在网络合作平台实现共享,也要注重用户数据的保护和挖掘,实现公共文化服务的精准治理。第二,加强政府治理理念、治理机制和治理能力的现代化建设,为利益相关者参与公共服务提供制度空间。各级政府需要因地制宜地出台相关政策,为多主体控制权共享创造“政治机会窗口”。第三,政府要注重公民意识的培育,通过制度设计、教育宣传、激励机制等引导公民意识向“积极参与者”转变,逐步建立成熟的公民社会。此外,政府需要建立相关制度将公众对服务提供者的评价、建议和投诉等,纳入对服务提供者的考核评估,促进公共服务质量的提高。

本文聚焦政府与公众在网络平台上共享控制权的合作治理机制,较少关注线下架构中政府内部职能部门之间的控制权分配结构,也未将文化企业、非营利组织等服务提供者纳入到共享控制权的范畴中,比如服务提供者是否能够共享控制权,以及共享权力类型等,这些问题尚待探究。

参考文献:

[1] 郭建锦,郭建平. 大数据背景下的国家治理能力建设研究[J]. 中国行政管理, 2015(6):73-76.

[2] 李大宇,章昌平,许鹿. 精准治理:中国场景下的政府治理范式转换[J]. 公共管理学报, 2017,14(1):1-13.

[3] 陈波,丁程. 公共文化服务领域供给侧改革动力机制和路径选择——基于“互联网+”视角的分析[J]. 江汉论坛, 2017(10):28-33.

[4] Koukopoulos Z, Koukopoulos D. A Participatory Digital Platform for Cultural Heritage Within Smart City Environments[C] // 12th International Conference on Signal-image Technology & Internet-based Systems. Naples: IEEE, 2017:412-419.

[5] 陶国根. 大数据视域下的政府公共服务创新之道[J]. 电子政务, 2016(2):68-73.

[6] 张鹏,郭金云. 跨县域公共服务合作治理的四重挑战与行动逻辑——以浙江“五水共治”为例[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2017,19(5):497-503.

[7] 完颜邓邓. 公共数字文化服务中的社会合作研究[J]. 图书与情报, 2016(3):55-60.

[8] 王猛,陈雅,郑建明. 公共数字文化服务的用户接受模式研究[J]. 图书馆学研究, 2018(2):69-76.

[9] 钱丹,陈雅. 公共数字文化的一体化服务效能探析[J]. 图书馆, 2017(6):60-64.

[10] Emerson K, Nabatchi T, Balogh S. An Integrative Framework for Collaborative Governance[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2012, 22(5):1-30.

[11] Davies A L, White R M. Collaboration in Natural Resource Governance: Reconciling Stakeholder Expectations in Deer Management in Scotland [J]. Journal of Environmental Management, 2012, 112: 160-169.

[12] Ansell C, Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2008,18(4):543-571.

[13] Emerson K, Nabatchi T. Collaborative Governance Regimes[M]. Washington D. C.: Georgetown Univ. Press, 2015.

[14] Ansell C, Gash A. Collaborative Platforms as a Governance Strategy [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2018, 28(1):16-32.

[15] 周雪光,练宏. 中国政府的治理模式:一个“控制权”理论[J]. 社会学研究, 2012(5):69-93.

[16] 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[J]. 开放时代, 2011(10):67-85.

[17] 周雪光. 中国国家治理及其模式:一个整体性视角[J]. 学术月刊, 2014(10):5-10.

[18] 蔡岚. 缓解地方政府合作困境的合作治理框架构想——以长株潭公交一体化为例[J]. 公共管理学报, 2010, 7(4):31-38.

[19] 夏国锋,吴理财. 公共文化服务体系研究述评[J]. 理论与改革, 2011(1):156-160.

[20] 吕方. 我国公共文化服务需求导向转变研究[J]. 学海, 2012(6):57-60.

[21] 郑石明. 数据开放、公众参与和环境治理创新[J]. 行政论坛, 2017(4):76-81.

[22] 韦楠华,吴高. 公共数字文化资源共建共享现状、障碍及对策研究[J]. 图书馆建设, 2018(9):18-26.

[23] 张凌云. 智慧旅游:个性化定制和智能化公共服务时代的来临[J]. 旅游学刊, 2012(2):3-6.

[24] Janssen M, Estevez E. Lean Government and Platform-based Governance: Doing More with Less [J]. Government Information Quarterly, 2013,30(S1):1-8.

[25] 王淼,孙红蕾,郑建明. 公共数字文化:概念解析与研究进展[J]. 现代情报, 2017(7):174-179.

[26] 张廷君. 城市公共服务政务平台公众参与行为及效果——基于福州市便民呼叫中心案例的研究[J]. 公共管理学报, 2015,12(2):21-29.

(责任编辑:付示威)