

文旅融合高质量发展研究

——基于机构改革视角的分析

崔凤军 徐鹏 陈旭峰¹

【摘要】文化与旅游在形态上相融、产业上相通、业态上相连、功能上相关,但文旅融合发展仅仅依靠市场的自发行为是远远不够的,离不开政府的大力推动。最新一轮的文旅机构改革之后,文化和旅游部门在职能融合、市场融合、服务融合、产业融合、交流融合等方面开展了积极的探索,文旅融合高质量发展的内在动力十分强劲。但与此同时,市县文化和旅游部门因为理念差异、运行不畅、人才短板、布局相异等问题长期存在,对文旅融合高质量发展形成了很大的内在矛盾。当前亟需通过遵循文旅融合的客观规律、夯实文旅融合的内容支撑、优化文旅融合的空间布局、强化文旅融合的元素保障等举措来助推文旅融合高质量发展。

【关键词】机构改革 文旅融合 高质量发展

【中图分类号】:G124 **【文献标志码】**:A **【文章编号】**:1007-9092(2020)06-0098-007

文化和旅游在形态上相融、产业上相通、业态上相连、功能上相关。具体表现在:文化发现价值,旅游体验价值;文化创造价值,旅游实现价值;文化在时间上串连古今,旅游在空间上纵横天下。事实上,从旅游业诞生以来,旅游与文化从来就没有分开过。文化使旅游有了灵魂,旅游使文化有了载体。但作为政府行政部门的文化和旅游,从其诞生开始就几乎没有融合过,甚至因为理念不同而形成两大阵营,例如关于文物保护的方式方法问题,旅游专家与文物专家几乎难以形成统一意见。党的十九大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视文化和旅游事业发展,作出了一系列促进文化和旅游融合发展的重大决策部署。尤其是着眼于完善党和国家领导体制、组织体系,作出了改革文化和旅游管理体制的重大决策,实现了文化和旅游治理体系和治理能力现代化的开创性进展。随着2018年4月8日国家文化和旅游部挂牌,全国各地文旅机构改革陆续进入实施阶段,迅速拉开了文旅深度融合的序幕。新一轮的党和国家机构改革,构建了文化和旅游工作新的组织体系、管理体制和工作格局,标志着文旅融合发展迈出了重要步伐¹。根据新制度经济学基本原理,制度变迁是推动经济发展的重要变量,科学合理的制度安排对于经济发展有着强有力的推动作用。这是一场文旅治理体制的大变革,打破了原先文化和旅游管理的楚河汉界,是行政力量顺应市场行为的理性回归,必将有力推动文旅融合高质量发展。

一、研究述评

学术界在旅游管理体制、文化管理体制、文旅融合发展等方面已经形成一个多视角、多层次的研究体系,这其中既有理论性的探讨,也有实践性的探索,更有应用性的探究。

视角一:旅游管理体制研究。众多学者的研究表明,制度是推动旅游业发展的重要动力,制度创新所引发的制度变迁对旅游业发展的影响不容忽视,制度变迁是推动旅游业发展的重要因素。如陆林等(2008)认为制度创新是吸引民营资本进入旅游业的

¹作者简介:崔凤军,台州学院党委书记、教授;

徐鹏,台州学院外国语学院讲师;

陈旭峰,中共浙江省委党校马克思主义研究院副院长、副教授。

基金项目:2019年度浙江省哲学社会科学规划课题“机构改革促进文旅融合:测度、机制和路径研究”(编号:19NDJC134YB);本文得到台州市和各县市区文旅部门的大力支持,特表感谢。

重要保障⁽¹⁾。Thaana Ghalia, etc. (2019)认为制度变革可以帮助提高机构质量低下国家的经济⁽²⁾。虽然制度变革本身就是积极的发展,但对于高度依赖旅游业的国家,制度变革可以带来重要的额外经济利益。国外学者对于旅游业制度变迁的研究侧重关注旅游业内部运行和组织管理制度,对政府旅游管理体制很少有涉及。国内学者对旅游业政策体系、组织体系进行了诸多评价,但是对如何改革管理机构缺乏严格论证。如马波(2018)以旅游企业为分析对象,从制度的视角研究了旅游业发展面临的问题,认为民间资本进入关键领域的壁垒高、龙头旅游企业治理结构不完善、旅游产权交易平台建设滞后、旅游行业组织发展不足等,这些问题的解决需要从组织-制度层次,考虑自上而下的正式制度变迁,竞争与垄断要恰到好处⁽³⁾。吴三忙(2011)认为,要发挥市场在实现旅游产业融合发展中的导向作用,关键是要规范旅游市场监管,建立政府适应融合发展需要的旅游宏观管理机制,以实现从部门管理向目的地整体管理的转变⁽⁴⁾。熊元斌等(2012)提出旅游业可持续发展存在制度变迁的路径依赖问题,要以政府干预的理性退让来实现政府职能与市场职能的优化组合⁽⁵⁾。也有学者非常注重通过数据的运用来论证相关判断,如李光勤等(2018)以“旅游局改旅游委”这一制度变迁为切入点,采取双重差分方法,通过构建全国286个地级市2000-2013年的面板数据集,分析了机构变革与旅游经济增长的关系,得出了“局改委显著促进了地区旅游经济的增长”结论⁽⁶⁾。但是仅仅从公布的数据面板上采集的数据,就将旅游经济的增长数据归因于机构改革这一要素,是值得进一步商榷的。

视角二:文化管理体制研究。有的学者很早就开始关注这一问题,如刘玉珠(1988)的研究成果指出,我国现行文化管理体制是一种陈旧的管理体制——机构重叠、层次繁多、职责不清、推诿扯皮,因此急需在理顺党务和政务、综合部门与业务部门、上下级和兄弟部门之间的关系等方面进行改革⁽⁷⁾。有的学者探讨了文化管理体制改革的动力、阻力及其路径,如杨立青(2013)的研究指出,改革开放以来中国文化管理体制改革的进展与突破,源于激励机制的变化所催生的改革动力,而其最大的阻力来自高昂的改革成本,同时,新旧体制的并存则历史性地形成了改革的路径依赖⁽⁸⁾。不同的学者有着不同的视角,如陈世香(2010)从大部制研究视角出发,探讨了地方政府文化管理体制改革的进程及其面临的一系列挑战⁽⁹⁾。还有的学者探讨了文化管理体制的国外经验,如孙琳琳(2016)研究了美国文化管理体制对我国文化体制改革的启示⁽¹⁰⁾。

视角三:文化旅游融合发展研究。自2008年国务院将旅游业定位为“国民经济的战略性支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业”之后,在当时国家旅游局的推动下,旅游部门开始与农业、林业、体育等多个部门开展合作,文旅融合在2008年前后就已经在行政推动下开始实践⁽¹¹⁾,很多学者也开始了文旅融合的相关研究工作。随着最新一轮机构改革的开启,2019年被称为文化与旅游深度融合发展的元年。“文旅融合”成为2019年度研究领域的“热词”,各类研究开始涌现。例如,在文旅融合模式研究方面,张胜冰(2019)对文旅融合的内在机理、基本模式与产业开发逻辑进行了实践分析,提出了五种基本模式⁽¹²⁾;在文旅融合具体案例研究方面,丘萍等(2019)对浙江省⁽¹³⁾、周薇等(2019)对黑龙江省⁽¹⁴⁾的文化和旅游融合发展状况进行了研究;在文旅融合评价指标体系研究方面,许春晓等(2018)从资源、资料、劳动力、技术等四个方面构建了文化与旅游融合评价指标体系⁽¹⁵⁾;在文旅融合成效研究方面,Zhu(2019)用耦合原理开发出一套测量文化旅游产业发展耦合协调度的方法,并用面板数据验证了该方法的科学性和准确度⁽¹⁶⁾。

近年来学者对政府机构改革对文旅融合发展的作用已经进行了一些研究,也取得了卓有成效的成绩。如崔凤军等(2020)基于功能、资源、市场、行政、人才五个维度,探讨了在最新一轮机构改革背景下文旅融合在理论层面的可能性和在现实层面的可行性⁽¹⁷⁾。但由于最新一轮的文旅机构改革全面完成的时间还不长,从最新一轮政府机构改革视角对文旅融合进行研究的成果还不多。

二、文旅融合高质量发展的机构改革动力

最新一轮的文旅机构改革之后,文化和旅游部门坚持“宜融则融、能融尽融”的发展思路,在职能融合、市场融合、服务融合、产业融合、交流融合等方面开展了积极的探索,文旅融合高质量发展展现出了强劲的内在动力。

(一)机构整合推动文旅职能融合

最新一轮机构改革是文旅部门机构整合的过程。经过一年多的努力,市、县层面在形式上都完成了文化旅游部门的组建任务,按照新的“三定”方案,建立了职责相对明晰、内设机构相对合理的政府部门。此次文旅机构改革表现出了两个方面特征:一方面,从历次机构改革的时间维度来看,与过去机构改革所不同的是,最新一轮的机构改革是文化与旅游职能全部打乱、重新组合,实现了“你中有我、我中有你”的全新格局。另一方面,从机构改革的层级维度来看,与省级以上机构改革所不同的是,市、县一级的机构改革大都是文化、旅游、广电、体育四个部门重新整合,职能更加广泛。可以说,最新一轮的机构改革通过机构整合推动了文旅发展职能的有机融合。

(二)资源整合推动文旅市场融合

最新一轮机构改革是文旅部门资源整合的过程。文化是旅游的灵魂,各地文旅部门通过充分挖掘、整理、提炼地方特色文化,有效融入到旅游目的地建设全过程,切实增强了旅游吸引力。例如,天台县充分发挥浙东唐诗之路目的地优势,推进浙东唐诗之路博物馆、云端唐诗小镇等建设,深入打造“唐诗之路”旅游目的地。仙居县深入挖掘地方文化元素,以“永安溪诗路文化带”为主线,串联石头禅院等古迹资源,打造浙东唐诗之路精华段。台州大力推动公共文化服务进旅游景区、旅游度假区,“大山大海”格局正在形成特色竞争优势。临海东矶列岛、玉环大鹿岛被列入省“十大海岛公园”,三门蛇蟠岛以启动创国家 5A 级景区为抓手提升旅游品质,椒江大陈岛开始创建国家 4A 级景区,温岭曙光一金沙滩创国家 4A 级景区通过省景观质量评估。可以说,最新一轮的机构改革通过资源整合有效推动了文旅市场的有机融合。

(三)节庆活动整合推动文旅服务融合

最新一轮机构改革是文旅部门节庆活动整合的过程。机构改革带来的是文化和旅游部门的优势互补,传统文化主题节日开始彰显旅游价值,节庆活动插上了媒体的翅膀,旅游节庆强化了文化功能。例如台州“博物馆日”“自然和文化遗产日”等文化主题活动叠加了旅游功能,开展“全民运动惠”“环保自驾游台州”“一封家书赞家乡”等线上线下活动,通过新浪网、同程网、19 楼、浙江旅游官方微博等 50 多个新媒体、自媒体平台上线启动及推广传播,200 余家媒体平台进行了 400 余篇报道,阅读人次超过 1000 万,宣传资源总曝光量约 4.3 亿次⁽¹⁸⁾。中国(台州)唐诗之路旅游节以文化为主题,推出以“一台山水半唐诗”为主题的开幕式晚会,向全国游客推出了李白天仙游、杜甫山海游、寒山子问道游等 10 条研学旅游线路。2019 年春节,台州成功亮相《中国诗词大赛》第四季,提升了浙东唐诗之路目的地品牌的影响力。文旅行业首次联手参加第 14 届中国文化产品交易博览会和第 11 届中国国际旅游商品博览会,集中展示文旅特色产品和文艺交流活动。机构改革打通了文化和旅游部门多年来的“楚河汉界”,“大节大会”吹响了文旅融合发展的进军号。可以说,最新一轮的机构改革通过活动整合有效推动了文旅服务的有机融合。

(四)项目整合推动文旅产业融合

最新一轮机构改革是文旅部门项目整合的过程。机构改革使得各地文旅部门在招商引资上实现了共同发力的愿景,“大招商大投资”夯实了文旅融合的产业基础,取得了很好的效果。例如,台州文旅部门共同策划包装文旅招商引资手册,利用浙洽会、世界海岛大会、台州亚洲影视周、乡村振兴大会等平台载体,形成了合力抓招商的氛围。台州文旅综合体、台州湾海岸芳洲生态农业园、天台秀溪景群、天台大瀑布、神仙居湿地主题度假酒店等一批重点项目稳步推进,新开工后岭花开田园综合体、南屏乡黄茶文化园、归宗禅古酒店等一批新业态民营项目。可以说,最新一轮的机构改革通过项目整合有效推动了文旅产业的有机融合。

(五)内容整合推动文旅交流融合

最新一轮机构改革是文旅部门内容整合的过程。各地文旅部门在机构改革之后探索出了一条以文促旅、以旅彰文的新路子,成为文旅融合发展的标志。例如,“非遗”是文化中的经典内容,这些压箱底的“老物件”,是发展旅游业的财富。2019 年台州公布了“第一批非物质文化遗产展示体验点”名单,共有来自 9 个县市区的 9 家申报单位获得玻璃雕刻技艺、翻簧竹雕、戏剧服装

制作技艺、岭根草编、温岭灰雕、鱼面小吃制作技艺、易筋经、仙居花灯、布袋木偶戏等体验点,并且在2019年6月6日开园的台州留仙里非遗文化园成功入驻,与广大市民和游客见面,拉近了非遗与游客的距离,让非遗走进现代人生活,推动了优秀非物质文化遗产的传承和创造性转化,深受非遗传承人和群众的欢迎。可以说,新一轮的机构改革通过内容整合有效推动了文旅交流的有机融合。

三、阻碍文旅融合高质量发展的内在矛盾

新一轮机构改革对文旅融合高质量发展起到了非常大的作用,但是与此同时,从全国范围市、县层面来看,文化和旅游部门因为理念差异、运行不畅、人才短板、布局相异等问题的存在,对文旅融合高质量发展形成了很大的外在张力,迫切需要得到有效化解。

(一)理念差异导致“貌合神离”

文化和旅游两个部门长期以来因为理念差异,经常会出现相互“疏离”、相互“防备”甚至相互“诋毁”的现象。市县机构改革之后,两个部门实现了形式上的“联姻”,但“貌合神离”的状态始终存在,这对文旅深度融合带来了不小的阻力。例如博物馆、非遗等文旅资源,完全可以建成雅俗共赏、主客共享的文旅产品,却因为文旅部门的价值观差异导致大多数博物馆“异化”为不可亲、不可近、不可看的“死作”。博物馆如果仅仅作为一个公益性文化设施来规划建设,既缺乏震撼力的展示,吸引力严重不足,也缺乏必要的商业服务设施,难以推向旅游市场,无法被游客所接受。还有大量散落在民间的“非遗”文化,如果没有旅游市场、旅游部门的拉动、整合,难以点石成金。

(二)运行不畅导致“各行其是”

机构改革之后文旅部门体制创新的成效与新时代要求、社会期待相差还比较大。主要表现在:一是“两张皮”现象突出。当前体制运行还处在磨合期,机构、人员、职能的融合刚刚起步,文化和旅游部门依然是各做各的,有的工作处于“真空”“失管”的状态。据调查,有的市、县文旅局的旅游工作依靠下属机构“旅游事业发展中心”来承担,严重弱化了局机关的调控力。二是“两头管”矛盾显现。按照上级要求,文旅部门作为归口党委宣传系统管理的部门,由担任宣传部门负责人的县委常委分管,但文旅机构作为政府组成部门,其经费来源、项目建设、行业管理、政务审批等行政工作都属于政府职能,许多工作需要政府来协调落实。而政府负责人仅仅作为“联系”领导,都可管又都不管的现象时有发生,有时候政府纪要都很难发得出来。省以上文旅部门因为只要承担相对“虚”的职能,矛盾不太突出,但市、县一级则多是“实打实”的工作,“两头管、两头都不管”的问题存在就使得市县一级文旅部门处于非常尴尬的地位。三是“两手空”问题凸显。机构改革之前,原来的文化和旅游部门“各有一手”,各自的“拿手绝活”还是比较多的。机构改革之后,由于各地统筹文旅发展经验、能力不足,有效的沟通协调机制还没有建立起来,使得文旅部门“两手空空”,没有成功打造很好的“拳头产品”。

(三)人才短板导致“有心无力”

文化和旅游两大系统长期隔离、各自为政,导致了文旅复合型人才严重短缺。旅游系统有自身成熟的一套逻辑体系、知识体系、管理体系和人才培养体系,同样文化系统也有自身成熟的一套逻辑体系、知识体系、管理体系和人才培养体系。从人才培养的现状看,一方面,我国的教育系统没有建立文旅复合型人才的培养体系,另一方面,在实践当中文化和旅游两个部门也很少有交集。因此,现有的人才培养体系很难培养出文旅复合型人才。同时,人才在大城市的集聚使得市、县层面人才短板问题更加突出。新一轮机构改革使得文旅复合型人才短板问题日益突出,使得文旅部门在文旅融合高质量发展上“有心无力”。

(四)布局相异导致“举棋不定”

文化和旅游不同的特性决定了两者的布局存在很大差异。主要表现在:一是“动”与“静”的不同。旅游具有“流动性”的特性,而文化作为一种沉淀,具有“静态化”的特性。因此,文化和旅游布局的受众对象有较大差异,文化的受众对象更多表现为“静”,旅游的受众对象更多喜欢“动”。二是“内”与“外”的差异。文化的服务对象以对“内”为主,主要服务于辖区居民,而旅游的服务对象以对“外”为主,希望能够吸引更多的外来游客。因此,文化和旅游资源布局的服务对象有很大差异。三是“远”与“近”的张力。旅游是去“远方”,离家远行、追求“异地性”;而文化是在“家门口”,在就近的图书馆、博物馆、电影院等消费,追求“本地化”。因此,文化和旅游空间布局的区位存在较大差异,文化设施往往布局在人口聚居点,而旅游设施往往布局在远离客源市场的异地。文化和旅游在空间、人群、区位、资源拥有量、设施布局、经济发达程度等方面的相异,使得文旅部门在发展的思路和重点上往往“举棋不定”,这对文旅融合高质量发展形成了较大的内生性冲击。

四、文旅融合高质量发展的对策建议

文化和旅游的融合发展是一种内在的必然要求。最新一轮机构改革之后,文化和旅游部门问题和短板的存在,亟需通过遵循文旅融合的客观规律、夯实文旅融合的内容支撑、优化文旅融合的空间布局、强化文旅融合的元素保障等举措来缓解问题和短板,不断助推文旅融合高质量发展。

(一)遵循文旅融合的客观规律,做好前后结合文章

最新一轮机构改革之后文旅融合的高质量发展是不可能一蹴而就的,而是循序渐进、分阶段的。具体来说包括三个阶段:一是打造文旅结合体。第一阶段就如同一对恋人从相识到走进婚姻殿堂,是文化和旅游相互熟悉和磨合的过程。这一阶段文化和旅游是一种“你是你、我是我”的关系,两者的边界划分比较清楚,相互之间的隔阂也比较多,其状态往往是“一加一小于一”;二是打造文旅联合体。第二阶段文化和旅游形成了一个合作团队,双方的默契度和配合度都进入了一个非常好的轨道。这一阶段文化和旅游是一种“你中有我、我中有你”的关系,实现了“一加一等于二”的效果;三是打造文旅共同体。第三阶段是文旅融合的最高境界,是一种“我将无我”的状态。这一阶段文化和旅游是一种“你是我、我是你”的关系,已经完全消除了原来文化和旅游之间存在的边界和隔阂,实现了“一加一大于二”的效果。因此,文旅融合必须要遵循其客观规律,做好前后结合的文章,从而能够更顺利地实现从文旅结合体到文旅联合体再到文旅共同体的演变,更有效地推进文旅融合的高质量发展。

(二)夯实文旅融合的内容支撑,做好表里结合文章

文旅深度融合不仅是推动文旅产业提质增效、培育新的增长点、提升发展软实力和产业竞争力的重大举措,也是促进经济结构调整和发展方式转变的内在要求,更是深化供给侧改革、满足群众消费需求、提高人民生活质量的重要途径。为了更好实现文旅融合的高质量发展,必须要夯实文旅融合的内容支撑,做好表里结合文章,而不是做文旅融合的表面文章。具体包括以下六个方面:一是加快文旅理念融合。要想通过机构整合推动事业和产业融合,思想理念和方法论层面的磨合首当其冲。必须要切实从思想根子上打牢文化和旅游融合发展的基础,树立起“以文促旅、以旅彰文、和合共生”^{①⑨}的理念,推动文化和旅游的深度融合、真正融合。二是加快文旅机构融合。从机构的“三定”方案上就要充分体现融合发展要求,打破文化和旅游行业边界,设计好内设机构职能,确保履职到位。积极向下延伸,赋予镇级文化站以旅游宣传推广、咨询、项目监督等职责,在行政管理的末端实现整合。三是加快文旅队伍融合。加快文化和旅游两支队伍的整合步伐,将“两股绳”拧作“一股绳”,打造一支适应新形势下文旅融合高质量发展需要的文旅队伍。四是加快文旅政策融合。原来的文化和旅游部门各有一套完整的政策体系,最新一轮机构改革之后,亟需对已有的文化和旅游政策体系进行全面梳理,出台更为完善、科学的文旅融合发展政策体系。要深化文化旅游领域“放管服”改革,深入推进“最多跑一次”改革,释放更多的政策、制度红利。五是加快文旅项目融合。可将文化项目附加旅游功能,让文化产业和旅游业发展相互叠加。把文化设施建设成旅游景点,把文化区块建设成旅游景区。建设文旅产业基地、乡村生活综合体、产业园和特色产业集群等平台建设。完善旅游集散网络布局,构建以中心城市和重要景区为核心的集散地以及配套驿站、停车场、自驾车营地等公共基础服务体系,既为市民服务也为游客服务。六是加快文旅活动融合。如在活动开展形式上,可将原属于文化和旅游系统的文化博览会、旅游博览会等合并为文化旅游产品交易博览会,让传统文化通过旅游表达、地方文化让游客

享受,实现主客共享、文旅相长。

(三) 优化文旅融合的空间布局,做好点面结合文章

文旅融合要坚持整体推进与重点突破相结合,注重增强文旅融合的系统性、配套性、协调性。最新一轮机构改革之后的文旅融合要优化其空间布局,做好点面结合文章。具体来说包括以下三个方面:一要科学分类划分区块。要按照“以文促旅、以旅彰文、和合共生”的理念,将不同区块划分为文旅融合的核心区、拓展区和辐射区,清晰构建文旅融合的空间布局和规划分区。二要打造文旅融合重点项目。要选择几大节点性区块,支持一批创意性强、震撼力大的优质文旅项目,重点引入或培育几家战略性文旅企业,发挥其先锋示范与引擎带动作用。三要串联“盆景”成“风景”。文旅融合要依托核心区和重点项目,实现由点串线、连线成面,有效发挥文旅融合的集聚和辐射功能,把文旅融合的“盆景”做成“风景”,由此打造点状密集、线状延伸、面状辐射的文旅融合示范区。

(四) 强化文旅融合的要害保障,做好供需结合文章

为使最新一轮机构改革更好推进文旅融合的高质量发展,必须要强化文旅融合相关要素的保障,做好供需结合文章。具体包括以下三个方面:一是文旅融合的机制保障。如通过定期召开文化和旅游内部商会建立有效的沟通协调机制;通过成立各个专项工作组建立工作推进机制;通过吸引更多的具有竞争力的市场主体投身文旅事业来建立激励机制。二是文旅融合的资金保障。加大财政资金的直接支持力度;积极发挥财政资金的撬动和杠杆作用,建立文旅融合发展融资平台;建立专门的文旅融合发展基金;吸引更多的社会资本参与文旅事业发展。三是文旅融合的智慧保障。加大文旅复合型专业人才培养力度;开展文旅融合系列课题研究;成立文旅融合发展智库机构;通过“借智借脑”的方式让更多的专家为文旅融合发展建言献策。因此,必须要在机制、资金、智力等方面为文旅融合发展提供强有力的要素保障,从而能够更好推进文旅融合的高质量发展。

五、总结与讨论

最新一轮机构改革之后,各地文化和旅游部门在“宜融则融、能融尽融”思路指导下,表现出了非常强劲的内生动力,在职能融合、市场融合、服务融合、产业融合、交流融合等方面取得了显著成效,不断助推文旅融合高质量发展。但是与此同时,我们也发现,最新一轮机构改革之后,文化和旅游部门因为理念差异、运行不畅、人才短板、布局相异等原因,使得文化和旅游部门融合的过程也存在不少问题,这对文旅融合高质量发展形成了很大的外在张力。因此,当前亟需通过遵循文旅融合的客观规律、夯实文旅融合的内容支撑、优化文旅融合的空间布局、强化文旅融合的要害保障等举措来化解文旅融合中存在的问题和短板,从而进一步助推文旅融合高质量发展。

党的十九届四中全会着重研究了坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的若干重大问题,并强调指出要完善文化和旅游融合发展体制机制,这为文旅融合高质量发展进一步明确了发展方向和发展道路。最新一轮的机构改革对文旅融合高质量发展的影响是深远的,这种深远影响尤其体现在对文旅部门治理体系和治理能力现代化的影响上。如果说完成文化和旅游部门组织架构重建、实现机构职能调整,是一个“物理整合”过程,只是外在形式性的机构改革。那么,通过机构改革真正实现文旅部门治理体系和治理能力现代化,从而不断助推文旅融合高质量发展,是一个“化学反应”过程,才是真正内在实质性的机构改革。因此,对于最新一轮文旅机构改革来说,外在形式性整合的完成并不意味着文旅机构改革已经完成,还需要很长一段时间的“化学反应”过程,需要激发文旅机构改革的内生动力,不断推进文旅部门治理体系和治理能力的现代化,从而真正实现文旅融合高质量发展。

注释:

1① 朱国贤:《聚力文旅深度融合加快文化浙江建设》,《今日浙江》,2019年第16期。

-
- 2 陆林、葛敬炳、苏静：《基于制度变迁的浙江省民营资本旅游投资行为研究》，《旅游学刊》，2008 年第 5 期。
- 3 Thaana Ghalia, etc., “Institutional Quality, Political Risk and Tourism”. *Tourism Management Perspectives*, 2019 (32):1-10.
- 4 马波、栾海英：《旅游企业发展观察——制度的视角》，《旅游学刊》，2018 年第 2 期。
- 5 吴三忙：《旅游业融合发展中政府的作用》，《旅游学刊》，2011 年第 6 期。
- 6 熊元斌、蒋昕：《旅游业可持续发展的路径依赖及其创新选择》，《商业经济与管理》，2011 年第 2 期。
- 7 李光勤、胡志高、曹建华：《制度变迁与旅游经济增长——基于双重差分方法的“局改委”政策评估》，《旅游学刊》，2018 年第 1 期。
- 8 刘玉珠：《论文化管理体制改革的》，《管理世界》，1988 年第 5 期。
- 9 杨立青：《中国文化管理体制改革的动力来源、约束条件与路径依赖》，《云南社会科学》，2013 年第 2 期。
- 10 陈世香：《大部制视角下地方政府文化管理体制改革的进程及其挑战》，《上海行政学院学报》，2010 年第 5 期。
- 11 孙琳琳：《美国文化管理体制对我国文化体制改革的启示》，《机构与行政》，2016 年第 6 期。
- 12 2008 年金融危机之后,为发挥旅游业对拉动内需的作用,国务院将旅游产业定位为国民经济战略性支柱产业,凸显了旅游业在国民经济和社会发展战略全局中更加重要的位置。当时的国家旅游局积极响应、主动作为,与文化、体育、农业农村、教育、国土等部门联合行动,将旅游业融入到国民经济发展的各个领域,取得了不菲的成绩。其中,文旅融合就是一个成功的样板,例如杭州宋城《宋城千古情》系列、绍兴黄酒小镇、四川安仁中国博物馆小镇、成都三圣乡文旅小镇、乌镇互联网小镇、故宫博物院“紫禁城上元之夜”赏灯活动等经典作品。
- 13 张胜冰：《文旅融合的内在机理、基本模式与产业开发逻辑》，《中国石油大学学报(社会科学版)》，2019 年第 2 期。
- 14 丘萍、张鹏：《浙江省文化产业与旅游业耦合协调及融合评价》，《浙江理工大学学报(社会科学版)》，2019 年第 4 期。
- 15 周薇、纪晨光：《黑龙江省文化产业和旅游产业融合发展研究》，《商业经济》，2019 年第 7 期。
- 16 许春晓、胡婷：《大湘西地区文化与旅游融合潜力及其空间分异》，《经济地理》，2018 年第 5 期。
- 17 Yingyu Zhu, “An Economic Model for Studying the Role of Cultural Industries on Social Development in Cross-border Contexts”. *Emerging Markets Finance and Trade*, 2019.
- 18 崔凤军、陈旭峰：《机构改革背景下的文旅融合何以可能——基于五个维度的理论与现实分析》，《浙江学刊》，2020 年第 1 期。
- 19 引自台州市文旅部门的内部报告。

20 2019 年全国文化和旅游厅局长会议雒树刚部长的讲话精神。