

【学习党的二十大精神·文旅深度融合研究】栏目主持人: 戴 斌



主持人语: 文化和旅游融合是国家战略,从理论上说清楚为什么要融合、谁来融、去融谁、如何融,以及融合的现状、问题、影响因素和发展趋势,是学术界必须回答而且要回答好的理论课题和实践问题。2018 年文化和旅游部组建以来,国家社科办多次就文化和旅游融合设置重大、重点、一般、青年和后期资助课题,各大学学报和学术期刊发表了众多的研究成果,从不同学科、不同维度、不同层面对上述问题做了回答。这次《燕山大学学报(哲学社会科学版)》围绕“文化和旅游深度融合”选题,集中刊发系列论文,体现了学报面向实践、理论建构的价值取向。

其中,戴斌、殷英梅合作的《“行动者-结构”行政体制变迁对文化和旅游融合的影响研究》,基于结构化理论构建了“行动者-结构”的分析框架,从政府、企事业单位和大众消费者等多行动主体视角,重点阐释了改革开放以来文化和旅游领域行政体制结构与多元主体的互动、互构及其演化进程。强调中国共产党领导下的政府机构和行政管理体制改革,为文化和旅游在更深程度、更广范围的融合发展提供了有力的制度保障。李彬、毕媛媛、张阳合作的《文旅深度融合下市场主体融通创新战略及其实施路径研究》,基于市场主体融通创新的视角,研究了旅游演艺市场的三个案例和价值共创、数智化赋能两大路径,对文化的旅游化战略和旅游的文化化战略有启示意义和借鉴价值。宋昌耀、霍蕙苓、康泽华合作的《文旅融合赋能文化软实力的理论机理与发展路径》,在解析文化软实力的结构维度的基础上,深度剖析文旅融合赋能文化软实力的关键问题,提出了文旅融合赋能文化软实力提升的发展建议。

“行动者-结构”行政体制变迁对 文化和旅游融合的影响研究

戴 斌¹ 殷英梅²

(1. 中国旅游研究院(文化和旅游部数据中心) 北京 100005;
2. 江苏师范大学 历史文化与旅游学院 江苏 徐州 221116)

[摘 要] 新中国成立以来,文化和旅游行政管理体制先后经历了政治导向、经济导向和民生导向的改革,对文化事业、文化产业和旅游业的融合发展产生了深远影响。文章基于结构化理论构建了“行动者-结构”的分析框架,从政府、企事业单位和大众消费者等行动主体视角,重点解释了改革开放以来文化和旅游领域行政体制结构与多元主体的互动、互构及其演化进程。行政主体从具体领导、宏观管理到发展促进,供给主体从单一到多元、从自发成长到规范创新,消费主体从少数到大众,将文化和旅游建成了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,为文化和旅游融合发展奠定了坚实的市场基础。党领导下的多轮政府机构和行政管理体制改革,为文化和旅游在更深程度、更广范围的融合发展提供了有力的制度保障。

[关键词] 文旅融合; 体制改革; 结构化理论

[中图分类号] F592 [文献标识码] A [文章 DOI] 10.15883/j.13-1277/c.20240200108

[收稿日期] 2024-01-03 [基金项目] 国家社科基金重大项目“文化和旅游融合高质量发展体制机制创新研究”(20ZDA066); 江苏高校哲学社会科学研究一般项目“新冠疫情影响下苏北乡村文旅融合高质量发展的路径创新研究”(2022SJYB1165); 江苏省高校哲学社会科学项目“基于‘家’体验营造的乡村民宿服务质量提升路径研究”(2023SJYB1073)

[作者简介] 戴 斌(1967—),男,安徽固镇人,经济学博士,教授,中国旅游研究院院长; 通讯作者: 殷英梅(1982—),女,山东博兴人,管理学博士,江苏师范大学历史文化与旅游学院讲师。

一、问题的提出

行政体制也叫政府体制,是国家行政机关设置、职责划分与运行制度等的总称。它是社会经济发展最重要的因素之一,也是一种中观层面上的社会组织模式,反映了特定历史阶段的生产方式和社会构型。行政体制在社会和产业发展中扮演了极其重要的角色,一直都是学术研究的重点对象。2018 年,中华人民共和国文化和旅游部成立,成为我国文化与旅游领域重大的行政体制变革。这是对党和国家提出的“要提高国家文化软实力,努力展示中华文化独特魅力”要求的呼应^[1],也是践行“人民群众对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标”的具体行动^[2]。为文化事业、文化产业和旅游业发展带来了重大机遇的同时,也引发了学界对文化与旅游行政体制研究的热情。学者主要关注了文化与旅游行政体制演变的原因与背景、过程与逻辑、问题与效应等方面^[3-4]。结论显示,文化与旅游行政体制变革本质上是一个由政府驱动、多元主体协同、文化和旅游共振三重机制推动的动态演进过程^[5]。文化和旅游行政体制走过从单纯的行政管理向公共治理的发展变化,治理主体从政府主导走向政府、市场、企业和个人等多方的共商共建^[6]。学者对重大事件和关键节点给予更多关注,遵循行政体制如何服务于社会经济发展的实践话语逻辑,重点探讨了行政体制演化因何与如何等理论与实践问题,且多采用公共管理、行政管理或历史研究的视角^[7-8]。从成果时间分布看,多为 2018 年之前对文化和旅游行政系统的分开讨论,缺少对二者合并历史逻辑的分析。

多学科、多视角的理论思考有助于更深入理解社会现象的本质。在人类社会发展的宏观视角下,行政体制的变革隶属于社会发展和制度变迁的范畴,从社会学视角讨论文化与旅游行政体制变迁,有助于更全面地理解其发生本质。因此,本文拟在实践社会学家吉登斯的结构化理论指导下,对我国文化和旅游行政体制演变的历史进程与逻辑进程展开系统研究。结构化理论致力于探索社会结构变化的过程和原因,在此视角下,文化和旅游行政体制变革可视为由相关行动主体具体实践推动的持续结构化过程。文章将首先构建行政体制结构化研究的理论逻辑,进而

梳理建国以来文化和旅游行政体制的演变过程,分析主要行动主体的角色演变及其与体制结构的互动与互构,进一步分析文化和旅游部成立这一显性的结构变革点对主体实践的影响,为新时期文化和旅游深度融合提供制度变迁的学理支撑。

二、吉登斯的结构化理论及本研究的理论框架

(一) 吉登斯的结构化理论

吉登斯是当代英国著名社会学家,他反对传统社会理论将社会结构和行动主体一分为二的做法,提出了社会结构和社会行动互为建构的结构化理论。这一理论认为:结构作为一种规则,不是人们行动的制约性因素,而是人们开展日常实践所依托的资源,人也不是被动的对象,而是能够利用结构进行社会再生产、具有主体价值和反思性的行动者。结构不仅是行动的中介,它还是行动的结果,会内化为行动者的实践意识,从而参与到行动者的日常实践中去^[9]。而行动者的日常实践又持续不断地形成着结构。结构是被形成的,也是可形成的,行动者总是有意无意地推动着结构化的发生。结构化理论并非是对“社会是什么样的”简单描述,而是致力于解释一个社会何以从一种状态转移到另一种状态,根本上是研究社会转型的动力基础。它将原有对结构本身的研究转向了根植于“行动-结构”的结构生成研究,强调实践是持续不断进行的过程,而不是某些片段和节点。

(二) 文化和旅游行政体制变迁的“行动者-结构”互动框架

文化与旅游行政系统是中观层面上的一种社会结构模式。按照吉登斯的结构化理论,这一结构变迁,必然是相关主体与结构之间的互动和互构所推动的。在结构化理论视角下,特定阶段的文化和旅游行政体制,既是相关主体日常实践所依托的规则和资源,也是其导致的结果。是行动者和结构之间的持续互动,最终实践出了我国文化和旅游行政体制变革的历史路径。不同历史时期文化和旅游的行政体制尽管在一定时间维持形态相对固定,但只要行动者的日常实践继续,表面固定的行政体制下就一直积累着变革的力量,并形塑着变革的方向。实际上,行动者的行动一直

在持续结构化的过程也一直在发生。那些能被历史所记录和研究所观察到的显性结构调整,仅是持续性体制变迁中,因意义重大而被标记出来的,便于回溯和分析的特定节点。

在众多参与到我国文化和旅游行政结构调整的主体中,作为权力载体的政府、产品供给端的企事业单位、文化参与和旅游消费的国民大众扮演了关键角色,发挥了重要的作用。其中,政府是行政治理的主体,也是行政系统结构化变革的掌舵者和显性决策者。企事业单位处在经营一线,是推动行政体制变革的最活跃和最前沿的力量,作为消费主体的国民大众则是推动文化和旅游行政系统变革的底层逻辑和根本动力。三大主体基于不同目的展开日常实践,政府维护国家统一和政权稳定,企事业单位致力于生存和盈利,消费者则努力实现效用最大化和人的全面发展。三大主体参与文化与旅游行政体制结构化的工具也有差异,政府以提高行政效率和项目绩效为目标,以政策文件和行政管制为显性工具,以行政权威为隐

性工具,引导文化与旅游行政体制变迁从现实走向理想。企业以日常经营实践为工具,通过在实践中探索产品和经营的新理念和新方向,聚合消费者关注,引起行政端注意,进而影响行政体制结构化进程。大众消费者则以身心发展的利益诉求为根本出发点,以消费选择为力量,引导供给走势和政府决策,推动行政体制变迁朝向有利于自身利益的方向发展。

政府、企事业单位和大众消费者,在特定行动目的之下,依托不同工具和手段,以当时行政体制结构为制约的同时,也以其为行动资源,展开日常实践活动。在一定的利益交叉、诉求重叠以及行为矛盾下,三大主体之间持续展开日常实践并不断相互博弈,这既建构着又解构着传统的行政体制,也孕育未来的发展方向。结构与主体行为的螺旋式互动和多样化互构,推动了文化和旅游行政体制的改革与创新不断走向深入。图1展示了我国文化与旅游行政体制结构化发展的理论逻辑。

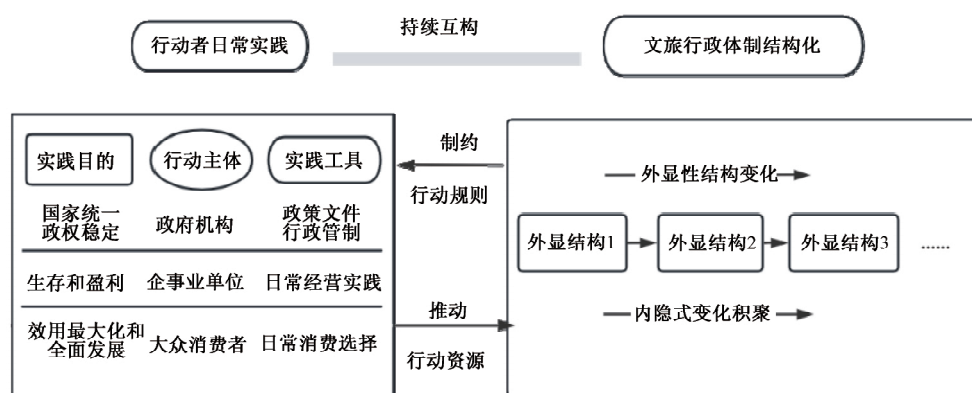


图1 我国文化与旅游行政体制结构化过程的理论逻辑

三、我国文化和旅游行政体制的演进过程

建国以来我国文化与旅游行政体制的变革,可以说走过了政治导向、经济导向和民生导向三个不同发展阶段。

新中国成立之初,国内百废待兴,外交形势复杂。文化与旅游行政体制呈现出明显的政治导向性。文化被视为意识形态宣传的工具,政府是文化管理的唯一主体,政务院下设文化教育委员会,将各类文化团体纳入政府的统一管理。1957年,成立了中国国际旅行社,代行旅游管理的行政职

能。1964年成立了直属国务院的中国旅行游览事业管理局。无论文化,还是旅游,均属事业性质,没有市场主体,也不具备产业发展的现实条件。1978年党的十一届三中全会后,经济、社会、政治和外交形势等发生重大变化。市场经济的主体地位逐步确立,行政体制沿着任务决定职能的原则调整和改进。文化和旅游的行政体制经历了“放、治、建、转”的四个阶段。在这一过程中,旅游确立了“政府推动下的市场优先发展模式”,文化逐步确立了事业和产业双轨发展的道路。

改革开放以后,文化、旅游部门开始从单一服务于政治目标向政治、经济、社会等多重职能探

索,行政体制的设置目标逐步从政治导向向经济导向演进。1978年到1991年,行政体制调整的目标是“放”。文化领域探索“以文补文,多业助文”等多种经营模式,相关经营活动开始被放开。行政部门职能从政事不分、管办不分向政事分开、管办分离转变,政府对文化的投入方式由国家大包大揽的单向投入向以激励为基准的绩效投入转变,所有制形式开始由国家办文化的单一格局向以公办文化为主体,民营和社会办文化协调发展的方向转变。旅游管理体制则稳步从政治接待型转向经济事业型。1981年,中国旅行游览事业管理总局由外交部代管改由国务院直接领导。1982年“中国旅行游览事业管理总局”更名为“国家旅游局”,并与国旅总社分开办公。1985年,国务院明确要求国家旅游局要面向全行业,统管全国旅游事业。1986年,旅游业首次列入国民经济和社会发展规划,开始转变为经营型产业组织。这一阶段旅游领域新旧体制并存,旅游行政管理的主要对象是旅游系统直属企业和事业单位,主要目标是提供有效供给、搞好经营管理,市场主体和消费力量开始发育并初步发展。

从1992年邓小平南方谈话,到2001年中国加入世界贸易组织,文化、旅游行政管理机构的职能和重心转向“治”。这一时期,市场主体的活跃度持续增强,国民的文化和旅游消费逐渐发育并成为显性需求。文化体制从行政管理为主转向依法管理为主,成立“文化产业司”,发布“三定”方案,将文化行政系统的部分职责转交给企业、社会中介组织和地方。旅游管理体制积极加强行业管理和市场整治,主要目标是扩大供给规模、规范服务行为,实施法规和标准规范指导。1993年发布的《关于积极发展国内旅游的意见》,标志着国内旅游业正式纳入旅游行业管理的范围。1998年,国家旅游局直属的企业纷纷脱钩,国家旅游局的工作重心全面转移到行业管理上来。

2002年到2011年,文化、旅游行政机制的改革重心转向“建”,文化体制改革从理论探索向实践操作层面转变。2003年,中央明确将文化单位分为公益性文化事业和经营性文化企业两类,启动自上而下的强制性制度变迁。2008年开始,全国经营性文化单位全面展开转企改制工作。2010年中央提出要推动文化产业成为国民经济支柱性产业。2012年,国务院进一步明确要构建以“公有

制为主体,多种所有制共同发展”的现代文化产业格局,为全民参与文化产业建设提供重要指导。旅游行政管理机制主要侧重需求侧,以旅游产业和消费市场为主要行政对象,聚焦整合资源、优化环境和协调促进。2006年提出“全面发展国内旅游、积极发展入境旅游,规范发展出境旅游”的方针。2009年提出将旅游业建设成为“国民经济战略性支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业”。

党的十八大以来,中国特色社会主义发展进入了新时代,文化和旅游领域的改革重点开始走向了转化动能和融合发展。文化体制改革进入系统性、整体性和协同性的全面深化阶段,十八大报告提出建设社会主义文化强国的战略目标。2014年,中央全面深化改革领导小组第二次会议通过《深化文化体制改革实施方案》;2015年,中共中央办公厅和国务院办公厅发布《关于推动国有文化企业把社会效益放在首位,实现社会效益和经济效益相统一的指导意见》;2016年,中共中央宣传部出台《关于深化国有文化企业分类改革的意见》;2017年十九大报告提出要坚持文化自信,深化文化体制改革,完善文化管理体制。旅游领域市场化发展日益成熟,需求呈现大众化、日常化和高频发生的特征,对旅游品质和市场秩序提出更高要求,这促使旅游业的行政管理逐步从需求侧转向供给侧。2013年,《旅游法》颁布实施,明确了“大市场、总协调、宽基础、小管理”的治理体制。在旅游面对提质升级和文化产业化改革纵深发展的时代背景下,2018年,国家做出重大战略决策,撤销原文化部、国家旅游局,组建文化和旅游部,旅游和文化融合发展开始进入了行政推动的制度演化新阶段。

2018年文化和旅游部成立,标志着我国文化与旅游行政体制发生从经济建设到民生导向的变革。党的十九大报告指出,“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”,丰富优秀文艺作品和优质文化产品供给成为文化和旅游系统的重点工作和主要任务。习近平总书记指出“文化产业和旅游产业密不可分,要坚持以文塑旅、以旅彰文,推动文化和旅游融合发展,让人们在领略自然之美中感悟文化之美、陶冶心灵之美”^[10]。当前和今后一个时期,文

化和旅游部门深刻把握党的二十大关于推进文化和旅游深度融合发展的部署要求,在更广范围、更深层次、更高水平上推动文化和旅游融合,激发新动能、形成新优势。

四、文化与旅游行政体制演变的“行动者—结构”发生逻辑

文化与旅游行政体制从政治导向到经济导向再到民生导向的持续变化,并非是作为直观权力主体的国家和政府率性而为的“一锤定音”,而是多元主体在不同历史阶段,基于不同地位、价值诉求以及实践能力与实践方式,持续行动与博弈而推动走出的必然路径。可以说,文化和旅游行政机制的变革历程,正是活跃的、动态的行动主体日常实践与固化的静态的行政体制两者“适应—稳定—不适应—变革—适应—稳定—不适应—变革”的循环历程。

(一) 行动者与结构的双向互动分析

建国初期形成的以政治导向为主的文化与旅游行政体制,是因为市场主体与消费主体均没有充分发育,政府是唯一的行动主体。文化与旅游领域的行政部门设置、功能布局以及政策制定,完全取决于政府一极的职能诉求。当改革开放的号角响起,发展经济、获取外汇成为旅游领域当时最主要的行动目标。由于并不具备需求推动下文化与旅游市场主体成长的自然条件,国家确定了“政府主导、适度超前”的旅游发展战略,同时鼓励和支持旅游市场主体的发展壮大。进入新世纪后,文化领域也开始了事业和产业的分途发展,文化类企业逐渐成长、壮大。国内经济的发展和居民收入水平的不断提高,培育和壮大了文化和旅游方面的消费需求。至此,左右文化与旅游行政体制的三大主体已经发育成熟并各自就位。政府主体的管理实践、市场主体的经营实践以及社会大众的消费实践,形成了可辨识的成长路径,也建构了文化与旅游行政体制变革的历史形态。

具有权威性和约束性的文化与旅游的行政体制一经确立,又会成为主体行动的外部结构性要素。与外在环境相适应的行政体制结构,更多表现为主体日常实践行动的资源。各行动主体以行政体制中对自己有利的因素为资源,积极进行相应实践。在结构变革完成的初期,因为调整了众多发展限制因素,行动主体获取了更广阔的活动

空间,主体的实践行动又进一步强化了行政体制的合理性和有效性。如果行政体制与外在环境脱轨,就更多表现为对主体行动的限制和约束。当约束发展到一定程度,各行动主体就将在结构性约束的范围外,寻找行动的新空间,探索可能的方向,这些尝试会逐渐积累结构变革的潜在势能,进而形成解构当前行政管理体制的现实动力。

(二) 各大主体的地位与行动逻辑变化

政府、企事业单位和大众消费者三大主体,在左右政府行政体制变革中的地位和逻辑有所不同。位于变革的最前沿的政府是体制变革的直接决策者,其所做的显性决策,整合了中间变量的市场主体和变革动力的消费主体的多元意志,以保证自身的价值取向的正当性和行动逻辑的合意性。

在文化与旅游行政体制结构化中,政府职能经历了从具体领导到宏观管理再到发展促进的三个阶段。从新中国成立到改革开放,文化和旅游行政机关肩负了领导和建设的双重职能。在旅游和文化的一部分转向产业发展后,其职能重心逐步转变为宏观管理,如建立和管理新的市场交易体系、制定法规政策、发布条文规定、规范和约束市场主体。在文化产业和旅游业的市场发展更加充分,供需进一步协调发展后,党和国家提出“人民群众对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标”^[2],要坚持“以人民为中心,更好满足大众特色化、多层次的旅游需求”^[10]。由此,文化与旅游政府机关的工作重心转为向社会提供文化公共服务和旅游发展环境。在此变革过程中,政府从台前走向了幕后,为市场主体和消费主体让渡了更广阔的行为空间。

市场主体是文化和旅游行政体制结构化发展中最活跃的因素,不仅通过自身的经营实践累积影响行政体制变革的力量,同时还是连接消费端和政府端的中间管道,通过经营方向调整和产品迭代,将消费端的变化传递到政府端。它以经济资本和创新经营为实践工具,历经了从单一到多元、从自发成长到规范创新的发展历程。尤其是在文旅融合发展后,文化借助旅游的力量,百花齐放,旅游借助文化的力量,产品更具多样性和个性化。文化和科技加持的研发创新不仅逐步壮大了市场主体的力量,也让其在推动文化和旅游行政体制结构化变革中的作用更加显著。

从消费端来看,随着全面小康社会的建成和现代化新征程的开启,人民群众文化参与意识和旅游消费权益保护意识持续提升。人们开始迫切需要有文化深度的旅游产品和有大众获得感的文化消费,千千万万消费者对文化和旅游产品的需求通过市场机制传导到行政管理机制。今天,保障人民文化权利为核心的现代公共文化服务体系,保障国民旅游权利的现代旅游发展体系,已经成为新时代文化与旅游行政体制的价值取向和逻辑基础。文化与旅游部的成立及其职能融合,为文化事业、文化产业和旅游业在更广范围、更深程度和更高层次的融合发展提供现实的制度保障。

政府的管理实践、市场主体的经营实践以及大众消费者的消费实践,不仅以各自的行动推进文化和旅游行政体制的变革,三者之间还相互制约和协调。政府从独揽全局到“放管服”,为企业让渡了发展空间,企事业单位的市场实践创造了

众多新业态、新模式,丰富了政府管理的对象并促进了其治理体系和治理能力的现代化。市场主体的担当和作为,也需要政府及其他主体所创设出的环境和条件^[11]。消费量的增长和需求的升级,在引导供给的同时也在影响政府的政策创新。由于行政、市场和消费三大主体的价值取向和演化逻辑不同,在现实中也存在矛盾和摩擦。比如,为了便于管理,政府的政策制定经常出现一刀切,倾向于追求管理上的一体化,企事业单位则希望政策兼顾区域异质性和企业差异性。企业的盈利本性可能使其行为越界,超越政策红线,经营具有盲从性。大众消费需求的满足受制于国家政策的导向和市场发展的程度,供需矛盾一直天然地存在。三者相互之间的矛盾斗争以及协调稳定,也是推动文化与旅游行政体制变革的重要动力。图2展示了我国文化与旅游行政体制演变的“行动者-结构”推进过程。

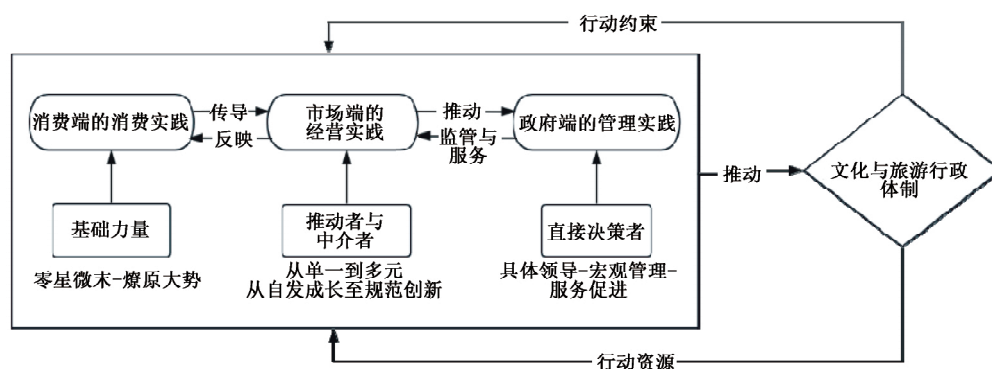


图2 我国文化与旅游行政体制演变的“行动者-结构”的推进过程

五、文化和旅游部成立及其对文旅融合的影响

新的行政主体充分肯定并进一步解放了人民群众对文化参与和旅游消费的现实诉求,消费的内生力量更加强大,也被置于新型结构化的中心位置。文化与旅游部的成立彰显了以人民为中心的发展理念和国家顺应文化和旅游消费提质转型升级新趋势,从供需两端发力,不断激发文化和旅游消费潜力的整体思维^[12]。文化机构、旅游企业与政府的工作重点,都要通过发展社会生产力,不断提高人民物质文化生活水平,促进人的全面发展^[13]。需求走向哪里,供给的创新就出现在哪里。一度灯下黑的本地游成为疫情期间文化机构和旅游企业不可或缺的市场支撑,游客社交需求的增

加让小红书、抖音等成为文旅企业热衷的交易平台,需求的分散化和自媒体的流行,甚至重构了旅行服务业的生态。政府进一步强调消费在国家经济发展中的拉动作用,从节假日安排、文化与旅游公共设施建设等方面,着力保障居民的文旅消费权力。

新的行政主体进一步鼓励创新和融合,资源导向逐步让位于市场导向和产品导向,企业成为文化和旅游行政体制变革的主要推手。在国家的政策号召和政府机构改革的效应促进下,文旅企业进一步释放其动能和活力。企业样态突破常规,更加多元化,美团、滴滴、新东方等新型市场主体跨界进入文化领域和旅游行业。更多小而美的旅游公司,如稻草人、bikego,锁定细分人群,开辟新赛道。企业的产品更有文化属性和时尚特性,

“不怕买贵的,就怕买贵了”的Z世代人群,让更多的文化资源被挖掘出来。更多小众目的地重构了旅游发展的空间格局,文化的广博性有效拓宽了旅游资源的边界,跨界融合赋予文旅产品取之不尽、用之不尽的动能。旅游资源不再局限于传统意义上的景区,扩展到了景区、度假区、街区和商圈,越来越多的城市和乡村成为主客共享的美好空间。

新的行政主体让政府一端的服务意识和能力逐步强化,从机构融合走向职能融合和角色融入。在新的发展形势下,要持续提升文化与旅游的治理能力,坚持文化与旅游的融合发展,推动体制改革走向深入,还有很长的路要走^[14]。消费端和产业端的快速变化和深入发展,是推动文化和旅游行政体制融合从框架走向枝节,并在发展节奏和结果上呈现出区域性差别的主要动力。在更加凸显公共服务和行政效能的新型体制下,政府更多地将政策目标放在激发需求、引导供给以及提供公共服务上来,并为市场主体和消费主体提供更加高效的文化与旅游的公共产品。现实中,政策制定开始从侧重环境型政策和供给型政策向强调需求型政策转变。

从吉登斯的理论来说,外在结构既是主体行动的结果,也是主体行动的资源。文化与旅游部的成立,让政府职能和管理实践进一步向治理型和服务型转变。企业开始以创意和创新、品质和高度,而不是依靠关系、资源以及政府帮扶来实现发展,逐步向自由竞争的本性回归。消费更加理性,强调人的全面发展。从这个意义上说,新的行政体制为各大主体释放了更多的合理行为空间,三大主体的行动逻辑更加清晰,方向更加明确。同时也要看到,文化和旅游部的成立只是行政体制结构化发展历史长河中又一次显性变动的开端,许多行政整合的细节尚未彻底完成。政府端率先推动的文旅部成立仅仅是行政机构“形”的融合,而变革的真正落地,还需要在产业端和消费端等“神”的层面展开。“形”的融合在政府行政命令下可以迅速实现,但“神”的融合则更依赖于企业端的创新创意和消费端的持续驱动,需要来自主体日常实践的反哺。由于各地文旅发展程度不同,三大主体的发育程度及其内部关系也存在差异,文化和旅游行政体制的区域差异性将一直存在。各地应在文旅融合宏观战略的背景下,立足

本地行政现状、市场发育和消费等级,既不能拔高跟进,也不能消极应对。因为从结构化理论来看,只有三大主体协同推进的体制变革,才是真正健康的行政管理体制。超越本地实际和现状的体制变化,终将会在后续的主体实践及其矛盾冲突中重返实践的原有起点。

六、结语

文章利用吉登斯的结构化理论,在“行动者-结构”框架下分析了我国文化与旅游的行政体制变革过程与演变逻辑。新中国成立以来,文化和旅游行政管理体制先后经历了政治导向、经济导向和民生导向的改革。这一变革是政府、企事业单位和大众消费者为代表的行动主体的日常实践从不同维度持续推进的结果。在此进程中,政府经历了具体领导、宏观管理、发展促进的角色转变,企事业单位经历了从单一到多元、从自发成长到规范创新的发展阶段,文化参与和旅游消费进入了人民群众的日常生活,成为国民经济的战略性新兴产业。作为文化与旅游行政体制变革的显性节点事件之一的文化与旅游部成立,更新了政府、市场和消费三大主体的行动场景,提供了更多行动资源,而三大主体在新的行政体制下的创新实践和行动,进一步推动着文化和旅游行政体制融合的深度实现。

文化和旅游部的成立以及文化和旅游深度融合,为各行动主体的日常实践开拓了更宽阔的空间和更多的行为可能。在结构化理论视角下对文化和旅游行政体制变革的实践解释和理论建构,可以从动态、全局的视角,区域异质性的角度并面向未来,讨论文化和旅游行政体制变革发生的底层逻辑。本文重点分析了政府、企事业单位和大众消费者三大主体在推动文化和旅游行政体制变革中的作用,实际上,文化和旅游行政体制的变革还会受到行业协会、社团、教育、科技、媒体等其他主体和国际环境的影响,而且随着对多元治理理念的认识深入,相关主体在未来文化和旅游行政体制变革中的地位和作用还会持续变化,这都需要在未来的研究中持续关注、动态跟踪和深度研究。

[参考文献]

- [1] 习近平.习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014:160.

- [2] 习近平.习近平著作选读:第1卷[M].北京:人民出版社,2023:60.
- [3] 肖贵清,刘仓.中国特色社会主义文化制度:战略意义、逻辑结构、构建路径[J].南开学报(哲学社会科学版),2020(6):1-10.
- [4] 陈庚.四十年来的中国文化体制改革研究:一个理论述评[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2019(5):174-184.
- [5] 耿松涛,刘玥.系统论视角下的文旅融合动态演进逻辑与发展路径探索[J].学习与探索,2023(3):105-112.
- [6] 戴斌,李鹏鹏,马晓芬.论旅游业高质量发展的形势、动能与任务[J].华中师范大学学报(自然科学版),2022(1):1-8.
- [7] 靳亮,陈世香.中国政府文化管理机构变迁中的结构、历史与行为:基于历史制度主义的分析[J].西安交通大学学报(社会科学版),2018(2):147-154.
- [8] 魏娜,杨跃峰,徐晴.文化事业单位行政管理体制改革导向:基于新公共管理的视角[J].南京社会科学,2013(8):90-96.
- [9] 安东尼·吉登斯.社会的构成[M].李康,李猛,译.中国人民大学出版社,2016.
- [10] “十四五”旅游业发展规划[EB/OL].(2022-03-25).https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fzzlgh/gjjzxgh/202203/t20220325_1320209_ext.html.
- [11] 戴斌.论文化和旅游融合发展的企业主体性[J].发展研究,2021(12):1-7.
- [12] 国务院办公厅关于进一步激发文化和旅游消费潜力的意见[EB/OL].(2019-08-12).https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-08/23/content_5423809.htm.
- [13] 中央学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育领导小组办公室中共中央党史和文献研究院.习近平新时代中国特色社会主义思想专题摘编[M].北京:中共文献出版社;党建读物出版社,2023.
- [14] 戴斌.高质量发展是旅游业振兴的主基调[J].人民论坛,2020(22):66-69.

Study on Influence of the Administrative System Change of “Actor-Structure” on the Integration of Culture and Tourism

DAI Bin, YIN Yingmei

(1.China Tourism Academy, Beijing100005, China; School of History Culture and Tourism, Jiangsu Normal University, Xuzhou 221116, China)

Abstract: Since the founding of People's Republic of China in 1949, its administrative system of culture and tourism has undergone political, economic and livelihood oriented reforms, which have had a profound impact on the integrated development of cultural undertakings, cultural industries and tourism. Based on the Structuration Theory, this study constructs an analysis framework of “actor-structure”. From the perspective of actors such as the government, enterprises and public institutions, and mass consumers, it focuses on explaining the interaction, mutual construction between the administrative system structure in the field of culture and tourism and multiple main actors, as well as their evolution process since the reform and opening up. The government actor has changed its role from specific leadership and macro-management to development and promotion, the market actor has changed from single to multiple, from spontaneous growth to standardized innovation, and the consumer actor has changed from minority to majority, making culture and tourism a strategic pillar industry of the national economy and a modern service industry that the people are more satisfied with, laying a solid market foundation for the integrated development of culture and tourism. The multiple rounds of reforms of governmental institutions and administrative systems under the leadership of the Communist Party of China have provided strong institutional guarantees for the integrated development of culture and tourism in a deeper and wider extent.

Key words: integration of culture and tourism; administrative system reform; structuration theory

[责任编辑 田春霞]

戴斌，男，1967年生，经济学博士，教授，博士生导师、博士后联合导师组组长。第十四届全国政协委员，享受国务院特殊津贴专家，全国优秀教师。现任中国旅游研究院（文化和旅游部数据中心）院长、主任。中瑞酒店管理学院、中国旅游研究院、文化和旅游部数据中心主要创建者。兼任《旅游管理》编委会主任、《中国旅游评论》主编，日本东洋大学客座教授，东北财经大学、河南大学兼职教授，中国经济社会理事会理事，福建省、西藏自治区、山西省、青海省人民政府顾问。



长期工作在旅游教育和理论研究第一线，主要从事旅游思想、旅游经济与旅游政策研究。主持多项国家科技重大、国家社科基金重大和重点项目，在构建有中国特色的当代旅游发展理论、旅游统计和数据分析学科建设方面作出突出贡献。带领团队开展面向解决产业实践重大问题的研究，先后提出大众旅游人民性、智慧旅游现代化、旅游目的地是生活环境的总和、主客共享美好生活新空间、消费是理解旅游经济的钥匙、中国梦是入境旅游新动能等理念观点，并为学界和业界所接受。旅游经济监测和预警、旅游经济总量核算、游客满意度调查、旅游发展质量评价等理论研究成果已经实现政策转化。领导创建第一个旅游管理专业博士后工作站、第一个部级旅游经济重点实验室，建成全国最大规模的旅游文献情报中心，主持并连续举办中国旅游科学年会、中国旅游集团化发展论坛，发布旅游集团 20 强，相关成果获得多项发明专利和软件著作权。主持和参与 2008 年以来国家旅游业发展规划、政策和法律法规专题研究和文件起草工作，两次获得联合国世界旅游组织尤利西斯奖，多次获得部以上政府表彰和奖励。出版专著、教材、文集 20 余部，发表论文和专业文章 520 余篇。

