黄河流域文旅融合发展的横向府际协同研究

陆筱璐

[摘 要] 横向府际协作治理是中国公共治理现代化过程中区域经济一体化建设的必然选择。因此，推动黄河流域文旅融合的高质量发展，必须回应黄河流域横向府际关系的协调发展问题。从现有的科层制度体系、文旅市场建设、各类激励环境及政府的相关机制来看，黄河流域的文旅融合发展仍然存在着一定程度的治理失灵。因此，提供良好的制度供给、不断满足文旅市场发展需求，并形成良性循环的激励体系对于黄河流域文旅融合的高质量发展至关重要。下一步改革中，需要实现从单一科层制管理到网络式协同治理的转型，推动区域整体的快速发展，需要通过采取建立区域协同意识、增加横向府际协作密度及赋权能力、推动市场合作弥补府际治理失灵等系统化措施加强治理主体间协同。

[关键词] 横向府际协同；文旅融合；黄河流域高质量发展
[中图分类号] D63 [文献标识码] A [文章编号] 1674-7453（2022）12-0030-09

黄河流域文旅融合的发展建设，是新时代黄河流域高质量发展的重要任务之一。在经济层面，文旅融合承担培育黄河流域发展的支柱性产业[1]的重要作用。黄河流域生态脆弱、第二产业相对落后、文旅资源却十分丰富。因此，文旅产业作为具有比较优势的第三产业，适合作为黄河流域未来发展的重要产业支撑，并带动大数据、物联网、云计算、人工智能、超高清等数字技术在黄河流域深入应用。在文化层面，文旅融合是黄河文化保护传承弘扬的内在要求，对全国重要文化高地的构筑进程具有重要促进作用。挖掘黄河文化潜力，坚持讲好黄河故事，大力弘扬黄河文化，也是增强中国文化凝聚力，提升社会发展能力的重要助力。

从黄河文旅融合的实际发展情况来看，推动横向府际关系的协同对文旅融合发展十分重要。区域范围内平等开放的市场环境、相互依存的制度保障以及长期具有良性发展激励的发展生态能

[基金项目] 国家社科基金艺术学重大项目“文化和旅游融合视野下黄河文化保护传承弘扬研究”(21ZD03)。

[作者简介] 陆筱璐，宁夏大学法学院副教授、硕士生导师。

够加快文旅的融合速度，提升产业的生存能力和适应能力。横向的府际协同能够让治理主体在参与治理的过程中充分合作，以互动、协作、共赢为愿景，从而实现治理效率的协同增效。[2] 更为重要的是，完备的横向府际协同机制，有利于地方政府与市场、社会中的利益相关者形成共同愿景，使各地政府及多元主体能够将自身资源主动提供，消解创新可能引发的诸多潜在风险。总之，在研究黄河流域文旅高质量融合发展的过程中，以横向府际协同治理为切入点，探讨黄河流域文旅融合的具体路径，不仅有助于助力黄河流域高质量发展，也有助于丰富中国话语体系下的文化治理、治理能力现代化相关理论探索。

一、问题的提出

目前，在中央的主导下，央—地的文旅融合发展纵向府际关系已经相对明确。2018 年 3 月，原文化部、原国家旅游局合并设立文化和旅游部，从体制机制上将文化与旅游的管理职能整合，建立了明确的领导机制，并在文化旅游资源开发、市场管理等多个层面形成了较为清晰的发展框架。但是在整体建设中，地方政府之间的横向协同还缺乏清晰的发展构想及发展重点。

一方面，产业发展中，各级政府扮演了重要角色，积极推出了各类文旅发展政策，在区域间形成了激烈的竞争。区域内，各级政府在抢占文化标识物、争取文旅消费群体、建设文旅功能区等方面竞争激烈。这一系列竞争在某种程度上也形成了地方保护主义，造成一些影响：在社会发展能力层面，黄河流域地区的居民收入、生活水平、经济竞争力等都有很大的差异，落后地区拥有的比较优势较少，激烈的横向府际竞争将会进一步加大地区间文旅建设的不平衡，从而降低整体流域的社会发展能力。从产业经济的发展来看，文旅产业的地方保护会导致产业结构无法实现多元性和互补性、缺少足够的融资渠道，经营成本也会大幅增加，从而文化的辐射范围相应减少。最后，从黄河文化的整体保护传承弘扬的文化建设角度来看，地方的竞争导致多样重复的建设，造成资源的浪费。

另一方面，产业本身的融合交叉性，也对条块分割的体制提出了新的时代命题。但是，黄河流域的横向府际合作仍然在具体的合作内容、合作方式和合作机制上有待深度明确。在合作内容上，由于文旅融合处于起步阶段，对于文化的多元建设、文化开发的方式及机制，对于自然资源、土地资源、人力资本、技术要素的开发利用方式等问题，仍缺少具体研究，因此还有待于进行更加深入的调研和理论充实。

因此，在黄河流域高质量发展的诸多问题之中，寻求横向府际在文旅融合发展中的协同重点及协同路径是本文关注的主要问题。特别是随着区域文化特征的不断增强，黄河文化的整体性传播趋势不断凸显，如何在政府和行政体制结构上突破和重塑地区“碎片化”的发展状态，实现地方政府间的黄河文化治理协同刚性需求，形成更加高效的组织、协调及发展环境，也是本研究期待回应的重要问题。

二、黄河流域文旅融合中横向府际协同的治理重点

《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》中，对于保护弘扬黄河文化提出四个层面的要求：其一，要求系统保护黄河文化遗产，开展全面的文化资源调查与认定；其二，要求深入传承黄河文化基因，系统研究梳理黄河文化发展脉络；其三，要求讲好新时代黄河故事，启动“中国黄河”国家形象宣传推广行动；其四，要求打造具有国际影响力的黄河文化旅游，把文化旅游产业打造成为支柱产业。结合全国文旅融合工作现实及黄

河流域文化建设，横向府际关系的建设应当重视如下治理内容。

（一）协同推进“中国黄河”文化认识深入

公共性是社会共同体形成的基础。文化资源的公共性内涵广泛，包含了多重维度，并建立在共同的文化认知、价值取向、文化传统等基础上，是一种内生的精神力量。在认同逻辑中，黄河文化的公共性在于，黄河文化始终是延续历史文脉，坚定文化自信，为实现中华民族伟大复兴凝聚精神力量的基底。在价值导向上，黄河文化的公共性在于引领社会风尚、改善民生福祉、推动经济转型、完善社会治理。在建设实践上，黄河文化的公共性是指引导区域形成本土特色，避免同质化建设。黄河文化资源的公共性，是整个黄河流域在治理的过程中呈现的社会属性，是在整合所有地区特点与整体特点过程中展现的公共性，必须由多级政府共同主导，形成具有共性的“中国黄河”文化概念，从而体现黄河流域的相互依存关系。

（二）协同优化黄河流域公共产品及服务供给

公共文化服务具有价值性、公益性、普惠性、均等性、便利性、有效性等特点。[3] 对于黄河流域的文旅融合发展而言，一项重要的内容就是提升公共文化服务的供给效能，以公共文化服务提升黄河流域环境，使公共服务设施能够起到吸引区域人才、推动文旅市场的重要作用。在治理内涵上，需要进一步推动和发挥公共文化服务对黄河流域文化产业及旅游业发展的重要作用。在机构职能上，需要发挥公共文化文物单位促进区域文旅产业协同发展的作用。在城市建设上，需要通过文化创意激活公共文化设施在促进旅游业发展中的作用，将其培育成为城市发展的重要力量。社会其他公共服务，例如环境保护、人才专业技能培训、医疗、教育等多项社会公共服务的协同供给，都需要城市群的统一努力。黄河流域整体发展相对落后，不同地区对于公共服务供给的作用及功能认识不一，亟待在未来的横向府际权力配置中进一步调整，从而优化区域公共文化服务及其他公共服务的供给。

（三）协同促进黄河文旅产业链重塑与延伸

进一步推动黄河流域文化产业与旅游、体育、信息、建筑、科技等方面的融合发展，增加相关产业文化含量，提高附加值是黄河文旅融合发展的重要目标之一。同时，这也有助于完成对黄河流域文旅资源的梳理与认识。因此，各级政府需要遵循市场主导、互动性、创新性、效益统一、纵横一体化和可持续发展等原则，编制协同的产业规划、培育产业集群、构建新型产业链。在这个过程中，文旅产业政策的协同是对横向府际关系的重要考验。文化政策的基础是制度创新，是对原有经济、文化和社会重塑的完整过程。因此，地方政府要积极创新直接干预新政策工具，从文化资源保护、文化科技创新、文化业态融合、文化公共服务建设、文化产业发展等多维度进行战略规划和要素扶持，促进各要素流动、规划各主体行为，提升整体系统效率，实现经济—社会—自然的统一。

三、黄河流域文旅融合的横向府际合作困境及分析

从文旅融合的现实情况来看，黄河共流经 9 省（区域），各省（区域）的文化内涵、经济体量、企业发展需求等都有较大的差异。在区域问题高度复杂和利益主体日益多元的地区合作中常常出现难以避免的发展困境。

（一）对于“中国黄河”文化发展意识不足

黄河文化是中华文明的重要组成部分，是中华民族的根和魂。黄河“同根同源”的民族心理和“大一统”的主流意识，是增强民族认同感、维系国家统一和民族团结的精神支柱。良好的黄河文化发展模式，应当是政府、社会、市场共同连接，彼此联

合形成共同的文化诉求，在这一精神建设下共同发展。但是，在实际的文旅开发中，文化共同发展的意识普遍不强，文化发展的整体性较弱。这主要体现在两个层面：

一方面是横向府际的黄河历史文化资源开发意识不足。历史文化资源作为发展区域文旅空间建设、推动文旅活动、产生区域艺术生产等一系列经济行为的重要依托，扮演着纽带的作用。或者说，当历史文化遗产被进行以实现产业化为目的的“应用”时，历史文化资源成为这个区域文化意识和经济发展的一个重要纽带，使原先的弱社会关系通过历史文化资源重新连接，并转化为一种较为强烈、活动度高、容易维持的经济关系。而在黄河流域，许多历史文化资源具有高度的跨域性。例如，黄河水利文化、黄河的漕运文化、黄河流域的聚落文化等，在山西、河南、陕西等多个相近城市都留下大量资源，并具有高度相似性，应该联合共同开发。但是在黄河流域的历史资源开发中，地方政府或者忽视，或者有意割裂了这种共同历史文化资源的社会连接，选择开发一些本土文化，反而导致“黄河文化”社会网络某种程度的割裂。

另一方面是府际文旅的共享、共建意识不足。目前，一些具有明显黄河历史文化资源发展特色的资源，例如山西的永乐宫、陕西的吴堡石城等，都难以转化为有市场价值和产业价值的产品和服务。这是因为，单单依靠当地地方财政，几乎没有能力开发好这一类需要大量投资的文化资源，因此选择放弃或者“反向避责”，即“下位决策者出于规避责任、期待高位者推动、扩大改革相关者范围以及收益耗散有限等考虑，而上位决策者则出于改革政绩需要、责任共担机制、调动下位决策者积极性等原因同意承责”，[4] 从而使相关资源难以开发。当然，也有一部分原因是地方政府对合作信息掌握不足。许多文旅部门的管理者缺少对黄河文化历史资源的深入认识，对周边城市的发展情况、资金情况、资源梳理掌握不足，也难以形成共同发展的思考。

（二）纵向制度供给缺失与横向府际赋权不足

“有为政府”和“有效市场”的良性互动是各类产业持续发展的有力保障，市场的稳定持续发展，需要强有力的政府制度供给。但是，在现实发展中，黄河流域文旅融合需要进一步协作，而纵向的部分制度供给不充分、横向相应制度间赋权不足，造成了较多问题。

首先，从纵向府际来看，部分发展机制设计仍不充分。一是省级政府间缺少明确的机制设计，使行政区划的静态性与文旅规划的动态性之间产生了矛盾。目前虽然在中央层面规划了若干精品旅游路线、黄河国家文化公园等重要项目，多数地区也具备省级政府的合作规划，但下级市县之间却难以形成协调治理机制，针对机制设置、线路规划、黄河流域高质量发展区域规划等重要问题时，仍然是属地管理方式。这就使得区域动态的文旅规划既包含传统科层建设与区域共同增长的矛盾，又夹杂着文旅治理的流动性、复杂性、长期性特征。以壶口瀑布的开发为例。2020 年 7 月，陕西和山西文旅厅虽然签订《黄河旅游带战略合作框架协议》，壶口瀑布通过两省共建创建 5A 景区，但是仍然没有其他文创、线路、文化资源发掘等工作机制深入，横向府际之间找不到协同的切入口，工作进展较为缓慢。二是对纵向开发风险的共担机制不足。文化旅游的开发对黄河流域脆弱的生态保护带来一定的风险与挑战。在晋陕峡谷开发、黄河河岸的沿岸开发等多个案例中，都发现由于生态风险责任较大，个别相关城市会选择“一关了之”，以减少生态安全风险，这使得其他周边城市的文旅开发困难加大。

其次，是横向府际间缺乏充分赋权。相互赋权是公共治理理论发展中增强相互参与的重要方式。它对地方政府间的协同合作关系具有重要作用。一般而言，相互赋权就是行动双方互相赋予更宽泛的管理、监管和利益分配权力。从文旅的角度来看，横向府际充分赋权仍有很大的空白。在公共物品的供给、人才互通、科技技术（如跨府际的政务信息

技术、跨府际的技术投资）等多个层面，也需要横向府际增加更多的合作创新，才能够实现区域的合作落实。

（三）区域间文旅市场对府际合作的支撑不足

从合作网络的视角来看，推动文旅融合的区域化建设，最终要将政府、营利性组织、非营利组织、公民等通过市场要素集合起来，通过产业链的更新与发展，推动区域的合作。因此需要一个相对成熟、包容开放、来往密切的文旅市场。但是从目前黄河流域文旅市场的发展建设来看，市场的发展程度仍然与区域合作需求存在一定的差距。

首先是黄河流域文旅市场体量普遍不足。从文化金融的体量来看，无论是专营银行、文化与金融合作示范区建设，还是政企银合作，支持力度和范围满足不了黄河流域数量庞大的文化企业的融资需求，因此政府间难以达成相应合作。根据《中国文化及相关产业统计年鉴 2020》的统计数据，从产业体量来看，2020 年全国文化产业增加值占 GDP 比重为 4.43%，而黄河流域地区 9 省中，有 4 省文化产业增加值占本省 GDP 比重低于 3%，仅有甘肃和山东高于同期全国文化产业增加值的增长速度。不同省份的文化产业发展在经济规模上出现了较大差异，融合的同步性也相对减弱。

其次是区域间的市场壁垒对市场融合造成一定影响。从技术壁垒来看，截至 2019 年年底，黄河 9 省中，规模以上文化制造业有 R&D 企业数则是逐年下滑态势；其中，青海、甘肃、宁夏、内蒙古、陕西、山西六省（区）在 2017—2019 年间一直远低于区域平均水平。[5] 缺乏相应技术支持，使文旅市场仍然停留在传统的旅游项目、特色文化（如剪纸、腰鼓等）产品生产上，很难形成上下游完整的现代文化产业链。从营商环境来看，文旅的品牌服务、市场开发服务和场景服务发展不成熟给市场融合造成一定壁垒。虽然各省的旅发大会、艺术节、节庆等有效拓展了文化产品的销售服务渠道，但是横向政府的产品服务仍然不足，导致文化企业特别是手工艺生产企业采取的依然是传统的家庭作坊式生产和门店经营的方式，消费市场仍未进一步打开。此外，在文化消费场景的打造方面，市、县一级仍然缺少文旅产品创新，较少打造出高质量的文艺演出、非遗文创产品、文化体验场馆和文化旅游线路，减弱了府际人口的流动。同时，线上空间已经成为国内文化休闲和消费的重要场景。网络影视及视频直播、线上展演、文化场馆云体验、知识充电、在线网课等领域仍然是开发蓝海。

（四）“合作激励”与“竞争激励”情景的双向缺失

良性的横向府际合作，本质上应当建立合理且良好的环境激励机制。因此，需要特别关注“激励情境”的问题。[6] 首先是合作激励。长三角城市群、粤港澳大湾区建设、京津冀一体化建设等已经充分说明，区域化合作如果能带来长久收益，就能激励区域化合作的持续。因此，发展区域一体化，需要相应的合作激励，推动城市的积极参与。其次是竞争激励。文化产业和旅游产业与多数产业相类似，都具有较高的市场竞争性。区域与区域之间的竞争，有助于激发知识人才的培养、知识产权的保护、技术创新与标准认定、产业法律环境营造等。

黄河流域目前面临两种情景的缺失。首先是“合作激励”。例如，在 2021 年文旅部发布的“黄河寻根问祖之旅”精品旅游路线中，共涉及 7 省 14 市①，但在实际操作中，城市之间即使不合作，也不影响上级政府对其工作的总体评价，一些旅游成绩较好的城市，也无法将收益与线路的其他城市共享。而且，在同一个省内，还会存在“晋升博弈”问题，一个地区的文化消费区或者示范区建设直接影响另一个地区的名额或者发展机会，这使得

①其中，需要经过甘肃省庆阳市—宁夏青铜峡市—内蒙古鄂尔多斯市—陕西省延安市、西安市—山西省洪洞县、临汾市、太原市—河南省周口市、新郑市、濮阳市、鹿邑县—山东省曲阜市、邹城市。

部分地方政府甚至设计贸易壁垒，不让游客和文旅产品溢出其他省份。其次是缺少“竞争激励”的情景。一般情况而言，地方政府拥有“政治人”属性，地方官员具有追求政治晋升的内在激励。在纵向府际关系中，上级政府会将经济发展水平纳入地方政府晋升考核指标体系的晋升激励机制，地方各级政府会在同级政府之间进行税收竞争以及财政支出竞争。[7] 但是，在文旅融合的建设中，几乎没有对跨区域竞争的项目、财税或者晋升指标考核，导致竞争激励的缺失。

四、协同治理：黄河流域横向府际关系思考

要想达成集体行动，需要具备认知统一、利益协调、制度约束等重要的前提。为了达成横向府际集体的一致行动，需要在文旅融合治理的关键问题中，政府间互相赋予决策权、参与权、执行权与监督权，在跨越行政区划的前提下，对其他政府参与治理构建主体地位的承认与认可。

（一）问题导向：形成共同发展的区域意识

在对黄河流域文旅融合协同治理的模式构建中，利益与感情认同影响和制约着地方政府的具体行为，同时也回应着当地政府对文化和旅游融合发展的工具理性和价值理性导向。从发展的整体成就作为建设动机，形成利用文旅推动黄河流域高质量发展的统一意识，是激发横向政府参与的有效策略。

为此，一是需要进一步形成加强对黄河历史文化资源共同开发的发展意识。组织开展黄河文化遗产和文化旅游资源普查，帮助各类横向政府找到合作与对接的方向与内容。同时，这也有助于提升各类社会资本、社会团体参与到“中国黄河”的建设语境。加深横向政府对黄河历史文化资源活化开发的意识。以文物建筑保护利用和文化文物单位文创产品开发为例，近年来，中央和有关部委出台了一系列文件，支持和鼓励文化文物单位开发文创产品，鼓励社会力量参与文物建筑单位保护利用，国务院转发《关于进一步推动文化文物单位文化创意产品开发的若干措施》、国家文物局发布《关于鼓励和支持社会力量参与文物建筑保护利用的意见》等政策文件，需进一步推动各类纵向机制在横向政府间的深度应用。

二是借助规范、关系网络和信任机制在横向政府间塑造认同激励。在黄河的部分开发区域内，各级地方政府必须树立共同发展的战略意识，避免“区域行政”的路径依赖，避免简单的重复建设以及拼地价、拼补贴、拼税收的低水平竞争，对于一些优秀的建设案例、开发方式，公共设施建设，应当形成各级政府的通报表扬等嘉奖机制，强化各级政府对合作的参与信心与热心。塑造共同布局谋篇，参与、共享、融合的现代区域发展意识，探索全方位、深层次的一体化。

三是构建黄河流域文旅治理信息共享平台。形成共同发展的区域意识的前提是可以让区域内各级政府都能够积极了解、充分参与公共性构建的相关信息，参与文旅产业运作过程，并可以对公共利益诉求给予及时有效的回应。信息共享，是驱动黄河流域区域治理体系建立和治理能力现代化的重要力量，而搭建文旅治理平台，能够使各级政府充分了解各区域政府对目前文旅的整体规划，落实情况与实施成效等。

（二）制度供给：增加横向府际协作密度及赋权能力

首先，需要考虑纵向政府的制度供给创新，以此打破科层制单线的建设方式，增加横向府际的协作网络密度。在制度设计方面，可以借鉴一些较为成熟的跨区域、跨部门合作模式，增加府际协作密度。例如，香港、新加坡、迪拜等在发展文旅过程中都建立了文旅融合发展的政府跨部门协调和协商机制。香港的旅游开发是通过官方机构旅游事务署和非官方机构香

港旅游发展局（财政资金拨款）统筹管理[①]。在运行过程中，旅发局通过参与多个策略工作小组及会议，与业界及政府有关部门保持密切联系，这些小组及会议包括：旅游业策划小组，香港旅游业工会，香港会议、展览及企业活动市场推广工作小组，邮轮旅游工作小组等。类似的，迪拜还设立专门的“旅游关系部”，旨在确保启动需要跨部门利益相关协作的举措。在制度的创新与执行能力上，需要根据纵向府际的发展要求，进一步完善中长期的发展规划，形成治理的章程、制度、沟通协商以及制度考核机制，以降低信息和交易成本，实现制度的可持续性。

其次，需不断提高横向府际文旅建设的赋权能力。相互赋权是公共治理理论发展中增强相互参与的重要方式，它对地方政府间的协同合作关系具有重要作用。一般而言，相互赋权就是行动双方互相赋予更宽泛的管理、监管和利益分配权力。可以逐步充分利用纵向府际关系较为明确的制度建立，形成“试点—推广”的发展模式，在几个省或者情况相近的若干城市，给予统一的发展和开发权限。例如，在黄河国家文化公园的建设中，可以形成临时的区域调动机制，统一生态补偿政策、文化创新激励政策、土地政策、财税政策，从而打破区域对整体开发的阻碍。同时，在府际相互赋权的范围上，也可以进一步延伸，在公共物品的供给、人才互通、科技技术（如跨府际的政务信息技术、跨府际的）等多个层面，给予更多的合作。在赋权过程中，也需要做好重大项目布局规划。黄河流域国家文化公园建设、城市群规划、国家遗址公园建设、文化旅游节规划、经典旅游线路规划、公共文化服务设施共享等项目规划，需要有区域内横向政府的充分参与和投入，每年选出具有代表性的城市轮流主办，使黄河文化能够充分浸润不同省份的文化精华，从而形成具有共性的黄河文化，并加大传播力度。

（三）需求回应：加强府际市场的培育及网络连接

从戈夫曼剧场社会学的视角来看，“构建旅游及文化的要素整合，说穿了就是一个剧场的打造”。[8] 如果将黄河流域的市场建设看做一个整体的剧场营造，将文旅作为一种表演艺术，那么文旅市场作为一个区域整体的贯穿发展工作，能够帮助形成完善的府际关系网络，完善政府内部各部门间的权力分工关系。

首先，通过赋权建立统一营商环境。目前各地的营商环境不一，对文旅企业的贷款、项目审核标准不一，跨省、跨市项目面临较大的审批困境。因此，在各类需求下，应当进一步提供稳定的政策环境，简化服务，提供优越的综合营商环境。对于外贸、租赁、营销、电信等市场可以考虑在全国先行先试，提供部分开放，也鼓励金融、投资、证券等与文旅行业深度合作，并给予黄河流域部分优惠政策。在土地政策上，也应当针对文旅市场，形成统一的开发权限、开发力度及开发范围，以便形成统一的高效市场。

其次，需要不断增强营商便利性并提供相关公共服务。一方面，在全国提升营商环境的大背景下，在整个黄河流域打造高效的文旅企业注册服务，并放松企业的注册条件。对于一些重点发展的行业，如文化艺术、服务业等，可以提供一些区域性的优质专业化服务。例如，获得府际相关认证黄河流域的文化艺术产品，可以获得存储、物流、安全、展示、交易等额外的服务保障。在进口、出口（包括转口）贸易有关的申请、申报、审核、许可、管制等全部监管流程均能够提供相应的机制保障。

（四）激励情景：不断加强横向府际的激励相容

黄河文旅融合的发展实践需求说明，仅仅划

①均由香港特别行政区行政长官委任，并广泛代表旅游及其他不同的界别，包括客运商、旅馆营运人、持牌旅行代理商、旅游经营商、零售商及食肆营运人等。

分地方事权并不足以完成共同发展的最终目标。因此,必须形成横向府际的激励相容。所谓激励相容,就是一个行动主体在追求自身利益的过程中,不仅能实现个体利益诉求,而且能与另一行动主体形成合作,共同实现集体价值最大化的目标。[9] 为了追求更优的治理效能,需要打破制度约束,降低黄河文旅建设的交易成本和协作风险,具体而言,可以从三个方面探索:

首先,形成常设性的区域发展评价机构,完善保障激励。目前,各省已经形成自身较为完善的发展规划,可从已有的政策保障共同保障区域公共(共同)物品及设施供给。在省内各市以及跨省合作的城市中,可以通过共同发展基金、常设性的秘书处等机构设置,保障其发展的激励相容。对于共同利益,也要形成较为合理的分配机制,减少“木桶短板”,推动区域的整体向上。

其次,需要建立有效的府际评价绩效指标,并适度加大府际的相互评价。借助相互审计制度、绩效考核改革和责任追究制度的建立,平衡横向府际之间的利益分配,逐渐提高府际协作的治理绩效。在评价体系设计中,横向府际关系绩效互评,需要形成清晰的强激励评估依据,并且能够通过数字化的方式融入黄河流域的整体信息系统中,在公共服务建设、文化市场建设、经典旅游路线设计等各个层面,形成地方各级政府政绩的实时监测系统,集合而成上级政府评估下级政府绩效的重要依据。如此,也可以形成不同省份同级政府的自发竞争,通过“竞争激励”推动横向府际的合作意愿和发展动力。

最后,应形成相应的利益补偿机制,保证协作的稳定性和长效性。在“利益共享、责任共担、合理补偿”的理念下,在利益分配时合作各方可以借鉴股权型分配,可以根据“相对贡献”分项区域经济合作成果,或者也可以参考长三角的建设经验。提升区域公共服务供给能力,推动“异地同城”公共服务的广泛开展与落实。

(五)技术赋权:以数字技术提升黄河文旅协同治理能力

数字政府的转型是提升传统政府赋权能力及提高政策执行能力的有效工具。数字技术嵌入政府内部引发传统政府向数字政府的转变,在政府治理的实践中通过数据融合化、业务协同化、线上线下一体化的数字化转型提升协同治理能力。政府通过数字技术赋权,不仅是包括数字技术嵌入政府科层制内部所带来的内部结构再造、业务流程重塑和政府公共服务方式变革等,还包括新治理模式所引发的政府与社会关系、政府与市场关系的变革,以及由此产生的数字社会建构及数字经济发展。[10]

从黄河流域文旅融合建设的重点来看,目前有几项数字化技术内容需要格外重视:首先,需要抓好黄河文旅市场赋权工作,进一步打开各级政府参与、审批、监管、激励黄河流域文旅市场,尤其是打开对数字文旅市场的开发赋权权限,为西部地区文化产业实现“弯道超车”提供历史机遇。其次,实现线上公共文化服务的供给协同。公共文化服务的线上共享,不仅能够保障和改善文化民生,更能够提高公共文化服务的供给效能,从而对文旅人才形成一定的吸引力。因此,对于一些相对落后的地区也能够实现黄河文化的输出和持续培育。最后,加强数字化文化的资源共享和技术赋权。在尊重知识产权的前提下,尽可能地纳入公共服务部门、商业文化数据。为府际合作提供相应的技术支持和基础技术建设,能够较快地促进黄河区域发展的整体提升,加快黄河流域文旅的整体建设,提升黄河流域的整体横向政府协同能力。

伴随我国黄河流域高质量发展的战略推进,黄河文化和旅游深度融合旨在形成价值创造和共同进化的动态关系网络。在政府相关任务的推动下,各参与主体已经意识到需要共谋思路,建立区域协同、省与省的协同、城市群之间的协同的发展载体。因此,在“十四五”发展的关键时期,黄河流域各地政府间应当进一步明晰主体的治理角色,积极引导城市参与合作共建,构建跨域协同的赋权合作网络,

建立激励与约束机制。黄河流域各省区应作为有机整体，利用好黄河文旅资源，尤其是通过数字技术、公共文化建设等基础设施建设，全流域建成统一开放大市场，推动黄河流域高质量协同发展。

[参考文献]

[1]新华社. 中共中央 国务院印发《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》[EB/OL].http://www.gov.cn/xinwen/2021-10/08/content_5641438.htm,2021-10-08.
[2]臧雷振，翟晓荣. 区域协同治理壁垒的类型学分析及其影响——以京津冀为例[J].天津行政学院学报,2018(5).
[3]吴理财. 公共文化服务机制的六个特性[J].人民论坛，2011(20).
[4]张波，丁晓洋. 国家善治与公共文化治理的互动机理与路径统合[J].学术研究，2022(4).
[5]国家统计局社会科技和文化产业统计司，中宣部文化体制改革和发展办公室.中国文化及相关产业统计年鉴2020[M].北京:中国统计出版社，2020: 79-80.
[6]胡东宁. 区域经济一体化下的横向府际关系——以府际合作治理为视角[J].改革与战略,2011(3).
[7]孙开，张磊. 政府竞争、财政压力及其调节作用研究——以地方政府财政支出偏向为视角[J]. 经济理论与经济管理，2020(5).
[8]王晴锋. 戈夫曼与情境社会学：一种研究取向的阐释性论证[J]. 社会科学研究，2018(3).
[9]陈朋. 重大突发事件治理中的横向府际合作:现实景象与优化路径[J]. 中国社会科学院研究生院学报，2020(4).
[10]孟天广，赵娟. 专题研究—数据治理—大数据驱动的智能化社会治理:理论建构与治理体系[J]. 电子政务，2018(8).

责任编辑：刘翠霞

Research on the horizontal inter-government coordination of the Cultural and tourism integration of the Yellow River

Lu Xiao-lu

[Abstract] Horizontal intergovernmental cooperation governance is an inevitable choice for the construction of regional economic integration in the process of public governance modernization in China. Therefore, to promote the high-quality development of cultural and tourism integration in the Yellow River basin, we must respond to the issues of coordinated development of horizontal intergovernmental relations in the Yellow River basin. From the perspective of the existing bureaucratic system, cultural tourism market construction, various incentive environments and relevant government mechanisms, the development of cultural and tourism integration in the Yellow River Basin still suffers from a certain degree of governance failure. Therefore, it is essential to provide good institutional supply, continuously meet the development needs of cultural and tourism market, and form a virtuous cycle of incentive system for the high-quality development of cultural and tourism integration in the Yellow River Basin. In the next step of reform, it is necessary to realize the transition from a single bureaucratic management to a network-based collaborative governance, to promote the rapid development of the whole region, and it is necessary to strengthen the synergy among governance entities by taking systematic measures such as establishing a sense of regional coordination, increasing the density and empowerment of horizontal intergovernmental cooperation, and promoting market cooperation to compensate for intergovernmental governance failures.

[Key Words] Horizontal Inter-governmental Coordination ; Cultural and Tourism Integration; High Quality Development of the Yellow River