



文化遗产蓝皮书[®]

LUE BOOK OF CULTURAL HERITAGE

中国文化遗产事业 发展报告 (2013)

ANNUAL REPORT ON THE DEVELOPMENT
OF CHINA'S CULTURAL HERITAGE
MANAGEMENT SYSTEM (2013)

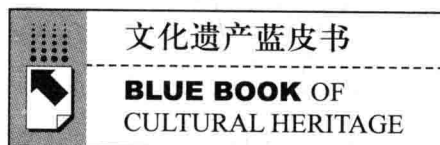
主 编 / 刘世锦

副主编 / 林家彬 苏 杨



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2013
版



中国文化遗产事业发展报告 (2013)

ANNUAL REPORT ON THE DEVELOPMENT OF CHINA'S
CULTURAL HERITAGE MANAGEMENT SYSTEM (2013)

主 编 / 刘世锦

副主编 / 林家彬 苏 杨



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国文化遗产事业发展报告. 2013/刘世锦主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2013. 12

(文化遗产蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 5564 - 8

I. ①中… II. ①刘… III. ①文化遗产 - 研究报告 - 中国 - 2013 IV. ①K203

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 012471 号

文化遗产蓝皮书

中国文化遗产事业发展报告 (2013)

主 编 / 刘世锦

副 主 编 / 林家彬 苏 杨

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 人文分社 (010) 59367215

责任编辑 / 许 力 张倩郢 韩莹莹

电子信箱 / renwen@ssap.cn

责任校对 / 谭晓明

项目统筹 / 宋月华 许 力

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 25.25

版 次 / 2013 年 12 月第 1 版

字 数 / 405 千字

印 次 / 2013 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 5564 - 8

定 价 / 89.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究



编 撰 国务院发展研究中心文化遗产蓝皮书课题组

主 编 刘世锦

副 主 编 林家彬 苏 杨

编写人员 王 蕾 陈 晨 王宇成 马宙宙 刘 锋
卓 杰 李 昂 马有明 林 虹 张佳慧
叶伟祺 尹 喆 崔祥芬 李 兵 祝孔强

合作单位专家

国家行政学院社会和文化教研部 祁述裕

中国城市规划设计研究院风景园林规划研究所 贾建中

北京联合大学旅游学院 孙业红

中国风景名胜区协会 厉 色

中国文化遗产研究院 柴晓明 于 冰

陕西省历史博物馆 张颖岚

审 稿 董保华 朱晓东 李耀申 陈培军 岳志勇 彭跃辉

数据支持 国家文物局数据中心

摘 要

“十二五”以来这些年的党代会报告，反映出文化遗产事业与经济社会发展的关系空前重要：以文化自觉、文化自信和文化自强为特征的文化强国梦是中国梦的重要组成部分。党的十七届六中全会文件提出了建设文化强国战略，十八大报告进一步明确了文化建设的重点是加强社会主义核心价值体系建设，全面提高公民道德素质，丰富人民精神文化生活，增强文化整体实力和竞争力。显然，这四项任务完成的好坏直接决定了文化强国建设是否成功。在文化强国建设的过程中，文化遗产作为物证、资源，其事业发展成果对文化建设、社会建设等无疑具有不可替代的重要作用。文物系统落实文化强国建设的现实举措，显然就应该是文化遗产强国建设。尽管从经济建设和社会发展全局看文化遗产事业，可以发现文化遗产的诸多作用，但这些作用能真正彰显出来，前提是文化遗产事业足够发达。换言之，就是存在这样一个逻辑关系：只有建成文化遗产强国，才可能使文化遗产对经济建设和社会发展的作用充分体现出来。

以此认识为基础，2013年文化遗产蓝皮书将“建设文化遗产强国，使文化遗产事业更好地服务于全面建成小康社会”作为主题，相关分析聚焦这个主题，回答以下三个问题：我国距文化遗产强国还有多远？从哪儿抓起？应该有哪些切实的举措？从而从管理角度推动事业再上台阶，服务大局，使文化遗产事业真正成为建设文化强国、美丽中国的主阵地。

通过构建“文化遗产强国两大方面五方面”的特征指标，可以衡量我国距文化遗产强国还有多远。第一，客观工作成果方面：①文物保护范围覆盖较广、保护效果较好；②促进经济社会发展的贡献较大且在多方面显示出不可替代性。第二，自身建设管理方面：③社会参与度较高且形成多部门齐抓共管局面；④文物及相关系统行政资源投入充分并在行政资源使用上有较高的管理水



平；⑤文物及相关系统有一支德才兼备的文化遗产工作队伍。

按这五方面特征指标，可以分析中国这个文化遗产大国近年来文化遗产事业管理水平的变化，并定量发现基于“文化遗产强国”标准的工作亟须改进之处，最终对全国的文物工作形势和态势有个总体判断。可以这样凝练我们的评判结果：一静一动、一大一小，即动态常向上静态有欠账、大事较乐观小事仍不断。

文化遗产事业发展的动态喜人。这包括“三普”、“七保”和“一普”^①等工作使文物和文物工作的范围更大、家底更清，也包括相关财政投入仍在快速增长，在中央部委中甚至可称为一枝独秀。前者使文化遗产事业在“文物保护范围覆盖较广”这一点上进步明显，后者使文化遗产事业在“行政资源投入充分”这一点上成效显著。当然，不足仍有不少，从绝对水平来看，仍然有不少领域发展水平不高，相关工作不到位，属于欠账，即按相关法规、规划和文件早就应该完成的，但迄今仍然没有达标。这包括相对实际需要来说，“四有”“五纳入”^②做得不好，资金总量不够^③，使用效率不高，与相关法规（如《旅游法》）衔接不好，文物旅游发展较慢等。

从文物工作的客观效果来看，大事是乐观的：国家重视、社会关注、队伍在大的方面给力，这使事业发展的总体态势乐观。小事则常常“出事”：这不仅指仍常有文物相关负面新闻，也指文物利用不好、精细化管理相对不足，以致常常有媒体分析文物保护项目本身成为“文物”。这说明，文物行政管理机

① 即2011年公布结果的第三次全国文物普查、2013年公布名单的第七批全国重点文物保护单位和2013年着手开展的第一次全国可移动文物普查。

② 即按照《文物保护法》及实施条例，不可移动文物的保护应该做到“四有”：有保护范围、有保护标志、有记录档案、有保管机构；1997年，国务院发布《关于加强和改善文物工作的通知》（国发〔1997〕13号），其中要求各地、各部门将文物保护纳入经济和社会发展规划，纳入城乡建设规划，纳入财政预算，纳入体制改革，纳入各级领导责任制，这一般被简称为“五纳入”。

③ 本书评估报告中对此有详细定量分析，这种投入不够使得越是文物大省反而资金投入欠账越多。另外，财政资金投入厚薄不均现象也非常突出，如基层文物机构资金匮乏现象非常突出（《文物保护单位管理体制调研报告》的数据说明，有90.19%的文保单位存在保护资金不足的现象，文物保护中资金缺乏的问题直接导致了文物保护不力以及过度利用文物等问题的出现），相关保护项目（如大遗址保护项目）在运行期缺乏财政资金支持（目前的项目投入资金通常只覆盖建设期）等。



构在拓宽管理思路、加强文化遗产与居民生活的联系和强化基层文物机构管理等方面都有许多工作要做，否则各种各样、“此起彼伏”的小事会严重动摇人民群众对文化遗产事业发展成效的肯定。

按这五方面指标，还可以发现中国与文化遗产强国的差距主要体现在四方面：①保护上的差距较大，尤其是保护质量方面；②对经济社会发展的贡献仍然不够全面、有力；③参与保护的力量差别较大；④管理水平差距较大。针对这些差距，文物系统需要整合社会各方面力量来加强保护，并着力提高系统自身管理水平。从制度角度而言，就是要加强机构建设和制度建设。

而从学术角度而言，2013年的蓝皮书在两个方面也有填补空白的成果。第一方面是在2012年蓝皮书的基础上，学术化地给出了文物旅游的定义，并从以下三方面总结了我国文物旅游发展的问题和对策：①发展文物旅游，既要“上正轨”，也要“提速度”，所以应该既遵循文物工作方针，也遵循旅游产业规律。②文物旅游的规模和质量在旅游业中都分量不足，与我国这样一个文化遗产大国的资源状况不相称，与文化遗产强国的相关情况存在明显差距。③对开展文物旅游经营的事业单位，应该限定经营活动的空间范围和业务范围；对参与文物旅游经营的企业，应该建立完善的特许经营机制和监督机制；对以私有文物为主要资源进行经营活动的个人，应该及时出台相关管理规定并给予必要的引导和扶持。第二方面是提出了文化补偿的概念、技术路线并进行了定量案例分析。首先是根据调查说明大遗址保护可能对区域发展暂时产生负面影响，所以需要建设与生态补偿类似的文化补偿机制，使大遗址周边区域在文物保护中实现全面发展。然后以大遗址项目为例回答了文化补偿“补给谁、补多少、怎么补”三个核心问题，即主要补给大遗址规划范围内的原住民（不包括户籍不在范围内的流动人口），可以根据当地情况和群众意愿按照“补事项”和“补人头”两种技术路线来测算补偿标准，补偿资金中必须有一部分用于发展主要由原住民从业的替代产业。最后，对于“补多少”，可按以下三步来确定具体数值：确定大遗址保护征拆补偿的步骤；确定大遗址保护限耕限挖补偿标准；确定大遗址保护项目区内居民替代产业发展补偿标准。

Abstract

Several congressional reports of the Communist Party of China during the period of The Twelfth-Five-Year Plan have indicated that the relationship between cultural heritage and economic and social development has come more important than ever. The dream about a culturally powerful country that is culturally aware, culturally self-confident and culturally strong, is an important part of the Chinese Dream. The report of the sixth Plenary Session of the 17th Congress of the Communist Party of China proposed the strategy of building a culturally powerful country, the report of the 18th Congress of the Communist Party of China further clarified that the key tasks of cultural construction are to strengthen the socialist core value system, and comprehensively improve the civic and moral quality of the population, enrich people's spiritual and cultural life, and enhance China's overall cultural strength and competitiveness. Obviously, the achievement of these four tasks directly determine the success of the construction of cultural powerful country. In the course of building a culturally powerful country, cultural heritage plays an irreplaceable role as evidence and resources. For the State Administration of Cultural Heritage, implementing The Chinese Dream obviously should be the construction of cultural heritage powerful country. Although from the perspective of economic and social development, several irreplaceable roles of the cultural heritage can be found easily, but these effects are based on the premise that Cultural Heritage Course has been developed enough. In other words, there is a logical relationship: after the heritage powerful country has been built, the role of cultural heritage course on the economic construction and social development would fully be reflected.

Based on the above understanding, *Cultural Heritage Blue Book* (2013) (hereinafter as *Blue Book*) chooses "Building cultural heritage powerful country, so that cultural heritage can serve the cause of building a moderately prosperous society better" as its yearly theme, *Blue Book* focuses on this topic, answers the following three questions: How far are we away from the heritage powerful country? Where shall we focus on? What practical measures should be taken?



By building an indicator system for cultural heritage powerful country which covers five areas, we can measure how far we are away from the cultural heritage powerful country. First, the objective results of the work: ① wider protection coverage of heritage and better effects, ② a greater contribution to economic and social development in many ways and playing an irreplaceable role. Second, self-construction and self-management: ③ higher social participation and the formation of multi-sectoral joint management situation, ④ cultural heritage and related management systems input enough administrative resources and show a high level of management for using the resources, ⑤ heritage and related management systems have an workforce who have both ability and political integrity.

Based on the indicator system, we can analyze managing level of Cultural Heritage Course in China in recent years, and quantitatively find where things need to improve based on the “cultural heritage powerful country” standard, and ultimately judge the general situation and trend of the country’s heritage work. We can summarize the results as follows: the course is developing but still has debts to fix up; the situation is generally optimistic but accidents have continued on trivial aspect.

Development of course is gratifying dynamically. This includes two aspects: the third national survey of immovable cultural heritage, the seventh batch of national key cultural relics protection units and the first national survey of movable cultural heritage make the scope of cultural heritage to expand and clarify the real situation; relevant fiscal investment is still rapidly growing. The former aspect makes course significantly progress in “covering a wide range of heritage”, the latter makes remarkable result in “inputing full administrative resources”. Of course, there are still many problems. There are still many units with low development level, and the related work is not above the minimum level. Relevant regulations, planning and documentation which should have done so far still have not been completed. Moreover, actual financial investment is still relatively insufficient, and “Four Haves”, “Five Inclusions”^① are

① According to “Cultural Relics Protection Law” and implementing regulations, protection of immovable cultural relics should be “Four Have”: have the protection scope, have protection signs, have the log file, have custodian; while in 1997, the State Council issued “Notice on strengthening and improving the cultural work” (Guo Fa [1997] No.13), which requires all localities and departments to include heritage protection in economic and social development plans, into urban and rural construction planning, into the fiscal budget, into structural reform and into the leadership responsibility system at all levels, which is generally referred to as “five inclusions”.



not doing well; the total amount of money is not enough and the efficiency is not high; the mutual fusion with related law and regulations (such as the “Travel Act”) is still weak; heritage tourism development is slow and so on.

From the objective view of the effect of work of heritage course, the whole situation is optimistic: country’s attention, society’s concern, the good team, which make the overall situation of the development of the whole industry optimistic; the trivial things are often “troubled”: This refers not only related negative news about heritage, but also the bad use of heritage and the relative lack of sophisticated management. This shows that the cultural heritage administrative agencies have a lot to do in broadening management ideas and strengthening ties among cultural heritage and people’s lives and in strengthening cultural heritage management, otherwise the “one after another” little accidents will severely shake people’s good impression of the culture Heritage course.

From the indicator system, we can find the gap between China and the Cultural Heritage Powerful Country is mainly in four aspects: ①protection, especially the quality of protection; ②contribution to economic and social development is still not comprehensive enough, strong; ③forces participating in the protection forces fall behind greatly; ④gap in management. To fill these gaps, we need to integrate various social forces to strengthen heritage protection and strive to improve management. From the institutional point of view, we need to construct better institutions and more powerful agencies at the lower levels.

From the academic point of view, this year’s *Blue Book* filled two blanks in scholarship. The first is to give the definition of heritage tourism on the basis of the 2012 *Blue Book*, and summarize the problems and countermeasures for Chinese heritage tourism development in the following three aspects: ①to develop heritage tourism need both “on track” and “put speed”, so it should not only follow the principles of cultural relics, but also the law of the tourism industry; ②the scale and quality of heritage tourism in the tourism industry are inadequate, which do not match a country with abundant cultural heritage resources; ③institutions which carry on the heritage tourism should be limited in spatial extent and scope of business activities; Enterprises participating in heritage tourism business should be placed under a sound franchise mechanism and supervision mechanism; for individuals who manage private heritage resource businesses, we should introduce relevant regulations timely and give



necessary guidance and support. The second is to propose the concept of cultural compensation, technical route and quantitative analysis based on case studies. First, it is possible for large-scale cultural heritage protection to have a temporary negative impact on regional development, according to the survey, so it is necessary to construct cultural compensation mechanism which is similar to the ecological compensation mechanism, through which the communities surrounding large-scale cultural heritage sites can achieve comprehensive development; then we use a case study to answer three core issues of cultural compensation: whom, how much, how; mainly compensate those indigenous inhabitants within the sites (not including the floating population), depending on local circumstances and residents' wishes we could measure compensation standard through "the number of matters" and "the number of people" two technical route, in the compensation funds there must be an part to develop alternative industry to provide enough posts for the indigenous inhabitants. Finally, for "how much", according to the following three steps to determine the specific values ①determine the steps of large-scale cultural heritage protection levy demolition compensation; ②determine compensation standards due to large-scale cultural heritage protection "limit digging" and "limit farming"; ③determine compensation standards to develop alternative industry for the indigenous inhabitants in the large-scale cultural heritage.

前言

文化遗产强国梦

《中国文化遗产事业发展报告(2013)》(以下简称蓝皮书)关注的是“十二五”(2011~2015)以来的文化遗产事业。尽管国家有些“十二五”规划迟至2013年初才发布^①,但形势逼人,“十二五”迄今过半,文化遗产事业的发展必须主要依据2012年的情况和数据^②进行“十二五”中期评估^③。回顾“十二五”以来的文化遗产事业,可将2012年作为一个时间节点,因为2012年对文化与自然遗产事业来说具有六方面时间节点意义:联合国教科文组织通过《保护世界文化与自然遗产公约》40周年、《中华人民共和国文物保护法》(以下简称《文物保护法》)颁布30周年(修订10周年)、中国风景名胜管理体系建立30周年、第一批国家历史文化名城^④公布30周年、第一批国家森林公园设立30周年、国家初次提出文物工作方针20周年^⑤。按“多年

① 例如,国家文物局和财政部共同研究编制的《大遗址保护“十二五”专项规划》于2013年5月印发。

② 由于统计数据的原因,基本成稿于2013年8月的蓝皮书的部分定量分析只能依据2011年的数据。另外,考虑本书所分析的对象,为了简便计,本书中的中国地图未包括南海诸岛和钓鱼岛。

③ 国家文物局委托北京化工大学王明明教授牵头的课题组完成了《国家文物博物馆事业发展“十二五”规划》中期评估工作(以下简称文物“十二五”规划中期评估),这个工作中的研究结论成为蓝皮书判断文化遗产事业发展形势的重要依据。

④ 《文物保护法》和《城乡规划法》共同确立了历史文化名城、名镇、名村保护制度,并明确规定由国务院制定保护办法。根据《文物保护法》,历史文化名城是指“保存文物特别丰富,具有重大历史文化价值和革命意义的城市”。1982年,国务院公布了第一批24座历史文化名城。2008年7月1日,国务院《历史文化名城名镇名村保护条例》正式实施,规范了历史文化名城、名镇、名村的申报与批准,使历史文化名城这种保护方式形成了制度。截至2012年底,我国共有国家历史文化名城117座。

⑤ 1992年,全国文物工作会议提出“保护为主、抢救第一”的文物工作方针;1995年,全国文物工作会议提出“有效保护、合理利用、加强管理”的文物工作原则,解决了人们在文物保护与利用的关系问题上的分歧与争论。2002年,全面修订《文物保护法》时,上述方针和原则被综合为“保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理”的文物工作方针,并最终以法律的形式明确。



一遇”为是否重要的标准，2012年文化遗产事业的大事还包括两方面：召开了全国文物工作会议，开展或部署了重要工作^①。另外，在研究上也取得诸多进展，尤其是在文化遗产事业体系化工作上取得了不少成果^②。这些交织的时间节点，既可以从事纵向成果总结中看出事业发展的确上了台阶，也使一些令社会焦灼的问题更加胶着^③。

说文化遗产事业发展已经上了台阶，不仅有大量的数据可以佐证^④，更重要的是：这一事业在党的十八大文件中提出的“五位一体”建设中的“预定”作用得到显著增强，尤其是以文化强国和美丽中国建设为主要目标的文化建设、社会建设和生态文明建设。

文化强国建设，在这两年的重大文件（包括党的十八届六中全会文件、十八大文件和十八届三中全会文件）中均有所体现，以文化自觉、文化自信和文化自强为特征的文化强国梦是中国梦的重要组成部分。十八届六中全会的《中共中央关于深化文化体制改革、推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大

-
- ① 包括三方面重点工作：全国人大开展了首次《文物保护法》执法检查，出台了重要文件（包括国务院出台《关于开展第一次全国可移动文物普查的通知》与《关于进一步做好旅游等开发建设活动中文物保护工作的意见》，后者以下简称《国务院意见》，这是第一次由国务院专门发布协调经济建设与文物保护的文件），最高层给予了特别关注（如中央新一届领导班子的第一次公开集体活动，就是2012年11月29日到国家博物馆参观《复兴之路》展览）。
- ② 例如，对文化遗产蓝皮书应该涵盖但因为种种原因难以系统分析的非物质文化遗产，由社会科学文献出版社于2012年11月出版的《中国非物质文化遗产保护发展报告（2012）》进行了行业发展分析，其中包括诸多领域的介绍和分析，如民间文学、传统音乐、传统舞蹈、传统戏剧、曲艺、传统体育、游艺与杂技、传统美术、传统技艺、传统医药、民俗等。国家社科基金重大项目“大遗址保护动态跟踪研究”，也开始将更多文物系统外的力量和成果整合进来。
- ③ 例如，在2012年12月为风景名胜区管理体系建立30周年而举行的《中国风景名胜区事业发展公报》发布会上，风景名胜区的门票无序涨价问题受到多名主流媒体记者的追问，住房和城乡建设部的相关领导只能表达风景名胜区依法（《风景名胜区条例》）逐步走向公益化、门票在国家补贴下廉价化的美好愿望。而文化文物系统博物馆已经于2008年开始全面免费开放，这显然走在了文化遗产事业发展的前头。
- ④ 文化部和国家文物局在工作层面上将文化遗产保护工作大体分为文物保护和非物质文化遗产保护两个部分：在文物保护工作方面，“十一五”时期，国家文物保护投入大幅增长，仅中央文物保护专项经费就达140.2亿元，是“十五”期间的近10倍；在非物质文化遗产工作方面，“十一五”期间，我国初步建立了符合我国国情的非物质文化遗产保护制度。2011年，国家颁布了《非物质文化遗产法》，标志着我国非物质文化遗产保护工作进入了全面依法保护的新阶段。



问题的决定》(以下简称《决定》),最大的亮点就是提出了建设文化强国战略。完成中华民族的伟大复兴,中国不仅必须是政治、经济、军事大国,也必须是文化大国,必须对内通过文化建设明晰历史和文化、民族与信仰、国情与道路的关系并增强全体国民的国家共同意识、提高文化水平,对外通过文化建设明晰世界和中国的关系并彰显中国的软实力。十八大报告进一步明确了文化建设的重点任务,即加强社会主义核心价值体系建设,全面提高公民道德素质,丰富人民精神文化生活,增强文化整体实力和竞争力。显然,这四项任务完成的好坏直接决定了文化强国建设是否成功。在文化强国建设的过程中,文化遗产作为物证、资源,其事业发展成果对文化建设、社会建设等无疑具有不可替代的重要作用。文物系统落实文化强国建设的现实举措,显然就应该是文化遗产强国建设^①。

这个领域还在2012年党的十八大文件中成为建设美丽中国的主阵地。党的十八大报告提出:“把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展。”换言之,建设美丽中国,是以生态文明建设为主,也包括文化建设、社会建设等方面。但是,并非所有与环境相关的事业都有理由成为美丽中国的主阵地,“大地披上美丽绿装,让我们的家园天更蓝、山更绿、水更清、空气更清新”,那是全球人类普适的宜居环境,完全不具有中国的独特性。什么才是真正的美丽中国呢?正好有一部BBC制作的获得多项大奖的纪录片就名曰《美丽中国》^②,其中展现的,主要是中国的文化与自然遗产和中国的生物多样性。换言之,只有作为国家象征物的精品,才有资格称得上是“美丽中国”。正因为此,各种媒体甚至文件中可发现的许多行业将自身与美丽中国沾边的表述,显得于理无据、于情无趣。说到美丽中国,文物部门负责综合管理的物质文化遗产、住房和城乡建设部门负责综合管理的风景名胜区,这二者,才是美丽中国的主要代表^③。而其主体

① 具体参见主题报告第一章中的分析。

② 《美丽中国》(WILD CHINA)曾荣获第30届“艾美奖新闻与纪录片大奖”最佳自然历史纪录片摄影奖、最佳剪辑奖和最佳音乐与音效奖。

③ 相对而言,职能更具综合性的环保部门,能更多地与生态文明关联起来;其工作领域既是生态文明建设的主阵地,也是建设美丽中国的参与部门。但环保事业从总体上而言算不上建设美丽中国的主阵地。



工作^①，显然正是文化和自然遗产事业。国家从这个角度对这一事业重要性的认识，在十八届三中全会文件中更明确地体现为“建立国家公园体制”^②。

有了这样重要的使命，文化遗产事业发展自然不能固步自封。在2012年召开的全国文物工作会议上，中央领导题为《继往开来，改革创新，全面推进文物保护利用和传承发展》的讲话，就说明要通过建设文化遗产强国来服务全面小康社会建设，也因此，我们将“建设文化遗产强国，使文化遗产事业更好地服务于全面建成小康社会”作为2013年度蓝皮书的主题，保持蓝皮书体例^③，相关分析聚焦这个主题，回答以下三个问题：我国距文化遗产强国还有多远？从哪儿抓起？应该有哪些切实的举措？从而从管理角度推动事业再上台阶，服务大局，使文化遗产事业真正成为建设文化强国、美丽中国的主阵地。

一 我国距文化遗产强国还有多远？

1. 文化遗产强国的五方面特征

2010年，时任中共中央政治局常委李长春在第5个中国文化遗产日发表《保护发展文化遗产 建设共有精神家园》署名文章，第一次提出加快推进文化遗产强国建设的战略思想，“坚持以人为本、服务群众，坚持与时俱进、开

-
- ① 2009年蓝皮书曾经对风景名胜区中的文物保护单位做过详细统计（参见2009年蓝皮书技术报告第二章），当时的前六批187个国家级风景名胜区中就包括近百个文物保护单位。其后，又有两批国家级风景名胜区挂牌，其中包括了至少40处全国重点文物保护单位（未统计第七批全国重点文物保护单位的情况）。
 - ② 需要说明的是，美国的国家公园体系内包括多种类别的遗产地，国家公园只是其体系内20余种成员中的一种，而文化遗产地则覆盖了6种以上的成员类型（如national historic park）。换言之，“建立国家公园体制”同样是文物系统重要的发展机遇。
 - ③ 自2008年开始，课题组就明确蓝皮书应该学术、政策研究兼顾，既需要基于现实情况说清问题，也需要基于学术方法提出建议。为此，课题组确定了以下的蓝皮书体例：由主题报告、技术报告和评估报告组成，主题报告统领全书，技术报告解释主题报告，技术报告和评估报告共同为主题报告提供支持。同时，蓝皮书以“定位明确、突出主题、体例延续、关注变量”为特色：核心内容集中于主题报告，将文化遗产事业的状况、主要问题和新鲜思想围绕年度主题进行系统表达；技术报告在内容上与体系化的主题报告相对应，是后者的理论分析和计算过程；评估报告侧重于评价各省（本书中这是对我国港澳台地区以外的31个省级行政区的简称）的文化遗产事业发展水平，也用于解释主题报告的观点。



拓创新，加快推进文化遗产强国建设，在新的起点上推动文化遗产事业实现新的跨越”；其后，2012年全国文物工作会议明确提出，要加快建设与中国深厚文化底蕴和丰富文物资源相匹配、与中国特色社会主义事业总体布局相适应、与中国特色社会主义文化强国目标相承接的文化遗产强国。

事实上，这些大目标，在2005年国务院《关于加强文化遗产保护的的通知》（以下简称《国务院通知》）提出的“到2015年，基本形成较为完善的文化遗产保护体系，具有历史、文化和科学价值的文化遗产得到全面有效保护；保护文化遗产深入人心，成为全社会的自觉行动”中已有系统表达，只是当时没有被文化遗产强国这个总目标概括。在有了这个总目标后，《2020年文物事业发展目标体系》（以下简称《2020事业目标体系》）更系统、更具体地提出了事业发展五方面目标：文物管理体系建立健全、各类文物得到全面有效保护、在“五位一体”建设中发挥重要作用、在国际文化遗产领域的影响力显著提升、政策保障切实有力。

这些指示和文件，使文化遗产强国的特征渐趋系统和明朗，使我们能从国家层面、事业层面，从相对务虚的角度分析“强”：文化遗产强国的“强”是相对其他发达国家的文化遗产事业发展和我们的既定发展目标而言的，是相对情况的描述。根据相关重要文件以及中央和国家文物局领导在不同场合有关“建设文化遗产强国”的重要讲话精神，我们大致归纳出“文化遗产强国两大方面五方面”的特征^①。第一，客观工作成果方面：①文物保护范围覆盖较广、保护效果较好；②促进经济社会发展的贡献较大且在多方面显示出不可替代性。第二，自身建设管理方面：③社会参与度较高且形成多部门齐抓共管局面；④文物及相关系统行政资源投入充分并在行政资源使用上有较高的管理水平；⑤文物及相关系统有一支德才兼备的文化遗产工作队伍。这些方面，实际

^① 具体的概括过程，参见本书主题报告第一章。根据这些特征，即可确定判断文化遗产事业强弱的标准。需要说明的是，这两大方面五方面的标准最早成稿于2013年6月的2013年蓝皮书初稿。其后，国家文物局于2013年11月发布了《2020事业目标体系》，其中的要点与当时蓝皮书中的五方面标准外延基本相同，只是归类方式存在少许差异。在本书的审稿人国家文物局局长董保华和《中国文物报》社长李耀申的建议下，定稿于2013年11月的蓝皮书在强国特征中增加了社会参与方面的特征，最终形成目前这样的体系。



上已经体现在文物及相关系统的相关文件中，只是总结的角度和表述的方式不同^①。且这些方面针对目前事业发展存在的短板，即立足于中国仍然处在社会主义初级阶段这个发展背景下，强国建设必须也只能抓大放小，在事业发展急需且力所能及的方面着力。

这些方面还相对易于进行国际比较。由于行政管理体制及财税体制等方面的差异，与西方发达国家相比，我国文化遗产事业的社会力量参与相对不足，财政资金和人员等行政资源投入状况也不具有直接可比性^②。因此，在进行国际对比时，我们主要关注文化遗产管理工作的客观效果的比较。考虑到即便是这方面的比较也普遍存在数据缺失和统计口径不一致的情况，因此客观效果的比较往往只能通过选择具有某方面特征的典型国家对比来实现。当然，这种博取众人所长比一己之短的方法对正确评价中国的文化遗产事业发展状况难言公平，但我们这种比较研究的初衷是发现自身短板而非排序，所以这种对比研究是有利于工作的。

2. 文物工作的形势和态势

文化遗产强国的五方面特征，实际上也形成了判断文化遗产强国的五个标准。基于这样的判断标准和文物“十二五”规划中期评估的结果，可以分析近年来我国文化遗产事业管理水平的变化，并定量发现基于“文化遗产强国”标准的工作亟须改进之处，最终对全国的文物工作形势和态势有个总体判断。可以这样凝练我们的评判结果：一静一动、一大一小，即动态常向上静态有欠账、大事较乐观小事仍不断。

按照文化遗产强国两大方面五方面特征指标，文化遗产事业发展的动态喜人。这既包括“三普”、“七保”和“一普”等工作使文物和文物工作的范围更大、家底更清，也包括相关财政投入仍在快速增长，在中央部委中甚至可

① 与这些方面相关的工作，常常被归结为打基础、保安全、优服务和强队伍四方面。

② 2008年和2009年蓝皮书专门梳理过国内外文化遗产管理的差异。在2012年蓝皮书中，课题组专门在主题报告和技术报告第三章中，基于中国文物信息咨询中心2010年完成的《文物保护单位管理体制调研报告》，分析了我国文化遗产事业管理体制机制现状，并以美国和日本为例系统梳理了发达国家大遗址管理体制机制及其对中国体制机制建设的借鉴。具体内容可参见2012年蓝皮书主题报告第三章“文化遗产管理体制机制及其‘十二五’期间的发展”和技术报告第三章“各级各类文化遗产管理机构体制机制详情”。