



# 文化遗产蓝皮书<sup>®</sup>

LUE BOOK OF CULTURAL HERITAGE

## 中国文化遗产事业 发展报告 (2014)

ANNUAL REPORT ON THE DEVELOPMENT  
OF CHINA'S CULTURAL HERITAGE  
MANAGEMENT SYSTEM (2014)

主 编 / 刘世锦

副主编 / 林家彬 苏 杨 于 冰



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

2014  
版

文化遗产蓝皮书

BLUE BOOK OF  
CULTURAL HERITAGE



# 中国文化遗产事业发展报告 (2014)

ANNUAL REPORT ON THE DEVELOPMENT OF CHINA'S  
CULTURAL HERITAGE MANAGEMENT SYSTEM (2014)

主 编 / 刘世锦

副主编 / 林家彬 苏 杨 于 冰



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. 2014/刘世锦主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2015. 3

(文化遗产蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 7249 - 2

I. ①中… II. ①刘… III. ①文化遗产 - 研究报告 - 中国 - 2014 IV. ①K203

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 051391 号

文化遗产蓝皮书

中国文化遗产事业发展报告 (2014)

---

主 编 / 刘世锦

副 主 编 / 林家彬 苏 杨 于 冰

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 宋月华 许 力

责任编辑 / 韩莹莹

出 版 / 社会科学文献出版社·人文分社 (010) 59367215

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: [www.ssap.com.cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 26 字 数: 396 千字

版 次 / 2015 年 3 月第 1 版 2015 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 7249 - 2

定 价 / 89.00 元

皮书序列号 / B - 2008 - 097

---

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

# 前言

2013~2014年，中国的各行各业都进入了一个新阶段：全面深化改革阶段。党的十八届三中全会发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和十八届四中全会发布的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》<sup>①</sup>，使所有的政府部门有了改革的硬任务，事业发展进入了“不改不行”“不依法改不行”的轨道。对文化遗产事业来说，改革如何全、如何深，如何通过改革既优化自身又更好地服务大局？这正是我们在2014年《中国文化遗产事业发展报告》（以下简称蓝皮书）中试图回答的问题。

2014年蓝皮书以“全”和“深”为标准，以“在新型城镇化中让文物说话、助国家强大”为年度主题，以文物“十二五”中期评估<sup>②</sup>为依据，从第三方评估角度，比较客观系统地分析了文化遗产事业在“十二五”期间的发展态势、存在问题和制度成因，并针对主要的制度成因进行了从“全”和“深”角度改革的探讨，给出了文物及相关系统在若干方面全面深化改革的制度建设方案，希望借此使文化遗产在文化建设、生态文明建设中的作用以更好、更全的形式充分显现，为国家增强软、硬实力助力。全书对事业管理的分析不仅更科学，也突出了主题、突出了领域：循着强国梦，看看中国如何通过优化事业管理实现由大到强的转变；看看在国家发展的主干道——新型城镇化——中，文化遗产事业如何“加强管理、合理利用”，从而“小局带动大局”。本蓝皮书的内容，从以下四个方面详释了这个主题。

---

① 本书分别用党的十八届三中全会《决定》和党的十八届四中全会《决定》来简称。

② 由北京化工大学王明明教授牵头完成。



## 一 实现中国梦和文物活起来——文化遗产事业发展的背景和要求

党的十八大报告中提出“道路自信、理论自信和制度自信”，其前提是文化自信。只有在心理上以国为荣、以史为誉，才可能不为谣言所惑、不为困难所撼。但文化自信需要依据，这个依据必须有广泛的社会认同和崇高的精神价值。显然，对中国这样一个文明古国来说，没有比物质文化遗产更好的文化自信证据。让历史告诉未来，中华民族的伟大复兴梦完全可以建立在文化遗产事业提供的文化自信上。通过建设文化遗产强国，不仅要使文化遗产成为国家象征物和主要的文化资源，也要使千家万户都能在新型城镇化中找到文脉，形成共同意识和家乡亲情，具备中国心和家乡根。不过，在这样空前的历史使命下，文化遗产事业的发展要求也必须空前的高，且必须以大局为背景。只有这样，才能明晰国家文物局这样的“小局”的工作要求。

——事业发展背景。发展背景的大变化是中央提出的新型城镇化。诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨曾说过：“中国的城市化与美国的高科技发展将是影响 21 世纪人类社会发展进程的两件大事。中国的城市化将是区域经济增长的火车头，将会产生最重要的经济效益。同时，城市化也将是中国在新世纪里面面临的第一大挑战。”传统城镇化单纯强调硬件建设，造成千城一面、万镇同工。而“人文城市”是新型城镇化的灵魂，要求将城市建设成为历史底蕴厚重、时代特色鲜明的人文魅力空间。2014 年 2 月 25 日，习近平总书记在北京考察工作时，更明确地提出“要本着对历史负责、对人民负责的精神，传承历史文脉，处理好城市改造开发和历史文化遗产保护利用的关系，切实做到在保护中发展、在发展中保护”。这意味着文化遗产事业成为新型城镇化中不可替代的“新”。这种“新”，实际上就是时代赋予、中央提出的事业发展新外势。对未来事业发展的展望，必须有这样的新视野。

——事业发展要求。要求更是前所未有：文物如何说出中国梦？习近平



总书记在2013年12月30日中共中央政治局第十二次集体学习时强调指出：“系统梳理传统文化资源，让收藏在故宫里的文物、陈列在广阔大地上的遗产、书写在古籍里的文字都活起来。”只有这样，才能展示中华文化的独特魅力，增强做中国人的骨气和底气，做好文物利用这篇大文章。更具体地，习近平总书记还指出：“搞历史博物展览，为的是见证历史、以史鉴今、启迪后人。要在展览的同时高度重视修史修志，让文物说话、把历史智慧告诉人们，激发我们的民族自豪感和自信心，坚定全体人民振兴中华、实现中国梦的信心和决心。”<sup>①</sup>这与美国国家公园的主要使命异曲同工：“我们国家的历史遗迹、文化特征和自然环境有助于人们形成共同国家意识。”上升到这个高度的要求，落实到具体工作层面，主要就是两个方面：用更大的力度、更全的手段保护文物；用更规范的方式、更广泛的渠道利用文物。尤其是第二个要求，对文物系统来说，难度更大。这不仅是由于“利用”被排在文物工作方针的最后一条，也由于文物系统长期以来在工作目标、人员配置等方面长于保护。让文物说话，显然是第二个要求中的重头戏。这需要完成三个方面工作才能实现：①使文物工作成为基本公共服务。新型城镇化是“以人为本”的城镇化。统筹文物保护与利用，使文物在保护好的前提下尽可能地服务于经济建设、社会建设、文化建设、政治建设和生态文明建设，成为城镇化的重要任务。②善于用多种手段促进文物从资源到产品再到商品的转化，使文物依法成为产业发展资源。文化创意、旅游等新型产业的兴起，以及市场在资源配置中的决定作用，为静态的文物向活态的文化资源转化创造了条件。这实际上是要求文物系统成为能力全面的团队，能采用包括市场配置资源在内的多轮驱动方式促使文化遗产向文化资源转化，并在这个过程中自发实现文物的“活”化<sup>②</sup>。③在这个过程中，必须确保公益性。只

① 引自习近平同志2014年2月26日在北京市考察时的讲话。

② 活化是物理学名词，又称激发（excitation），指粒子（如原子或离子），从外界获得足够能量后，其电子由较低的基态能级跃迁到较高能级的过程。如果活化不好，原因可能是能量值没达到临界值，或者是没有满足活化的所有条件。这时解决的办法有添加催化剂和从外界引入能量等。在文化遗产领域借用这个概念，是想说明市场力量相当于外界能量，内部的体制机制改革则相当于催化剂。



有这样，才能确保“大家都听得见文物说话”。

在这两个方面的要求下，依法强化合理利用，丰富文物利用方式、丰富文物对城镇化转型的作用方式、丰富文物与民生的关联，使文物相关利用程度和水平成为生活质量的重要标志。只有让文化遗产融入公众生活，才可能使文物活起来乃至火起来。机会均等地共享文化遗产这种以公共品为主的资源是公民的基本权益，是基本公共服务均等化的题中应有之义。但文化遗产进入国民生活需要“加工”，只有这样才能使文化遗产中的文化成为国民的文化生活。总结起来，就是需要改革创新与保护和利用尤其是利用相关的制度。

在这种改革的大趋势下，其他行业都闻风而动。例如，《国务院关于促进旅游业改革发展的若干意见》（国发〔2014〕31号），紧扣《决定》，几乎“力所能及、搜肠刮肚”地提出了旅游业的重要发展方向及其改革措施<sup>①</sup>。旅游行业的这些举措不仅能给文物系统的合理利用提供更好的机遇，也可以启发文物系统触类旁通，思考如何在新形势下满足事业发展要求。

按这样的形势和要求，尽管文物系统在“十二五”期间进步良多，但明晰不足、找准重点是第三方评估的意义所在，文物系统进行的“十二五”中期评估正好为这样的第三方评估提供了依据。

## 二 目前的文物工作存在的差距和未来发展重点 ——基于“十二五”中期评估

国务院发展研究中心的经济形势分析小组定期递交的报告是中央决策的重要依据。正是这个小组在2013年提出的“新常态”<sup>②</sup>，成为2014年以来国家发展状态的“标准用语”。类似的，在2014年这个时间节点，以全面深化改革为标准来衡量，应该对文物工作的成就、差距和未来重点有系统的分析。

---

① 具体参见本书主题报告第一章。

② 相关成果结集于《中国经济增长十年展望（2014~2023）：在改革中形成增长新常态》，由中信出版社于2013年出版。

解读 2013 年至今党的十八届三中、四中全会文件，中央城镇化工作会议文件和《国家新型城镇化规划》，对比《2020 年文物事业发展目标体系》（以下简称《文物事业 2020 年目标》），可以分析哪些国家大目标与文物中期事业目标、文物近期重点工作关联，然后发现文物系统目前的工作安排与其衔接不足之处。

说到文物工作的成就及其相对于既定目标的差距，可以据文物“十二五”中期评估和本书的分析进行三个方面的总结：①从评估看，主要事业目标按时完成。投入继续保持高增长，体制改革正在深化，若干领域的改革初见成效。只是有些领域的改革不够全面，未与全局关联或改革的方式过于部门化。这说明，文物系统的工作是称职的，完成系统既定目标是有保证的。但从事业发展的更高要求、从配合中央实现中国梦这一宏伟目标这样的高标准来看，还有若干改革需要推动甚至是填补空白<sup>①</sup>。②有些工作并非投入不够，而是资金相关制度有问题，致使资金使用结构不合理，不利于文物“活”起来。例如，对于大遗址项目，文物系统的中央财政资金投入已经相对领先，但资金机制并不合理，资金使用方式亟待改革。许多土遗址，作为中国历史发展的物证意义重大，却很难给普通观众震撼性的观赏效果和“形成国家共同意识”的推动力。这样的遗址可以原状保护，但许多地方在申请国家专项资金后“大肆”建设以展示为目的的楼堂馆所。这使最重要的土地权属问题没有得到首要解决，且这些资金大多不能用在保护项目完工后的运行管理期中。这种投入方向的不当，使得有限的财政资金投入的效果不一定好。③文物系统人力资源的横向比较差距还较明显，有些省份以其人力资源配置很难完成相关目标<sup>②</sup>。尤其在让文物多说话、文物系统参与国家公园体制建设这样的新任务前，人力资源方面多手段提升存量、多渠道引入增量<sup>③</sup>的要求非常迫切。

---

① 具体参见本书技术报告第一章。

② 具体参见本书评估报告第七章的结论。

③ 指通过绩效考核和培训等提升现有工作人员的素质和工作水平，通过人事制度改革引入更多的系统外人才，力争减少许多地方将文物相关部门作为边缘接收单位的情况。



在明晰这个客观事实的基础上，可以总结性地判断文化遗产事业的发展态势，可从客观和主观两个方面来表述。**客观态势可总结为：静态一般、动态向好。**即从评估看，整个事业发展的水平与强国还有距离，但无论是发展水平的变化还是事业与经济社会发展的联系、与人民生活的联系都在较快改善，公众在文化遗产事业上的参与水平日益成为生活质量的标志<sup>①</sup>。文物系统的相关工作报告中是这样总结的：“加大经费投入并加强管理：各级政府的财政投入‘事实好于规划’是文化遗产事业大发展的物质基础。加快体制改革与机制创新：文化遗产事业尽管尚未形成统筹的行业管理，但各地进行了体制改革与机制创新的多种探索，使得事业规模扩大的同时，事业的管理效果在某些方面得到显著增强，有的地方初步解决了‘十二五’以前存在的低效维持和无序改革问题，使文化遗产资源保护和利用的‘度’得到较准确的把握。加大保护成果惠民力度：文化遗产保护成果惠及民众，是文化遗产工作的出发点和落脚点。”可以从满足精神需求和满足物质需求两个方面，来说明这种惠及民众的程度和范围：①满足精神需求的最大举措就是博物馆全面免费开放；②满足物质需求的最明显举措就是在城市改造和大遗址建设中造福周边百姓。如果视队伍的工作态度和人民群众的反馈为主观情况的话，那么**主观态势则可总结为：队伍给力、社会挑剔。**国家重视、社会关注、队伍在大的方面给力，促使整个行业的总体发展态势乐观。但人民群众的关注度和要求也在快速提高，有些方面的提高速度甚至超过了文物工作水平的提高速度<sup>②</sup>。这就致使公众对文物工作的评价并不都是“点赞”。“十二五”期间，仅从媒体的反映来看，这种挑剔不仅指仍常有与文物有关的

① 本书主题报告第一章用“十二五”期间一些重要关键词的百度指数变化反映了这一点。

② 在社会事业领域，这种情况常见。这是中国这个发展阶段常见的现象，也是对前些年过于以经济建设为中心的一种“矫枉过正”。例如，尽管自“七五”以来中国就在五年计划中设定环保目标，但自“十一五”以后才完成，且中国的整体环境状况近年来恢复明显。但因为人民群众对环境质量尤其是大城市环境质量要求的提高速度超过了环境恢复的速度，环保工作反而常受诟病。从这个例子也可以看出，单从主观评价来评判事业发展状况，有失偏颇。

负面新闻<sup>①</sup>，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，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方面，文物行政管理机构都有许多工作要做，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。

总结客观和主观的情况，可以肯定成就、明晰差距。从这些差距中，不难发现未来的工作重点：加强文物的合理利用，手段为完善相关体制机制。如果这些工作重点体现在文物系统的“十三五”相关规划中，就会与《文物事业2020年目标》形成较好的互补，就更能体现与国家大势的与时俱进。这些方面的工作做好了，与大局衔接的“全”和“深”就可能得到真正体现。

而且，在做好这些工作时，目前还有一个很好的机遇：《文物保护法》正在修订。这是完善文物保护利用制度的根本保障。通过修法，推动文物系统抓住工作重点、完善配套制度，获得更有利和更有力的依法行政环境，也正是党的十八届四中全会《决定》的题中应有之义。

### 三 如何让文物在国家全面深化改革中活起来、 多说话——加强文物合理利用 并充分发挥其带动能力

“在新型城镇化中让文物说话、助国家强大”的工作重点为加强对文物的合理利用。这需要文物系统在既有较好的工作基础上完成工作重点的转化。然而，这个转化过程可能举步维艰。尽管《文物保护法》中早就明确了在“加强管理”的基础上“合理利用”，但合理利用的“理”到底是什么？迄今没有一个系统的文件予以说明。文物系统出台的一些关于经营利用

---

<sup>①</sup> 例如媒体上所谓的故宫“十重门”事件，具体参见2012年文化遗产蓝皮书的特别关注二。



的文件，甚至与其他文化与自然遗产的体制改革方向背道而驰<sup>①</sup>。

从国家文物局的观点来看，文物合理利用要把握四个基本原则<sup>②</sup>：一是要以保护为前提，对文物做到最小干预，尽可能创造有利于保护的政策环境；二是要建立在对文物价值深入研究、准确把握的基础上，增进对文物的正确认识和深入理解，坚持文化价值优先；三是要以服务公众为目的，突出文物的公共文化资源属性，而不能为私人或特定人群服务；四是要尊重科学精神、遵守社会公德，发挥引领社会风尚、传播正能量的作用。而从宏观背景来看，还有三个方面内容对加强文物合理利用起到方向性作用：①法律法规给出了负面清单。从《文物保护法》到《文物保护法实施条例》再到《历史文化名城名镇名村保护条例》和《风景名胜区条例》，相关法律法规初步界定了文物利用的边界和底线。②相关文件给出了发展方式。③国家体制改革给出了发展方向和发展机遇。在这样的方向和机遇下，许多发展方式尤其传统发展方式需要与时俱进并抓住历史机遇。例如，对于国家考古遗址公园，如果不抓住国家公园的机遇<sup>③</sup>，则仍然会囿于难与国际接轨、难融国家大局、难娱万千民众的部门内传统发展轨道。

考虑到工作的需要，借鉴其他系统的经验，并把握国家文物局的思路和三个方面有方向性作用的宏观背景，可以从三个方面总结文物系统应加强的工作。我们认为，只有做好这些工作，才能充分发挥文物对经济社会发展的

---

① 如国家文物局的相关规范性文件《国有文物保护单位经营性活动管理规定（试行）》（2011年发布）的提法，与实践证明较为科学的特许经营机制并不吻合。例如，该规定第六条为“国有文物保护单位的经营性活动，由文物保护单位管理机构为主体开展。未设置管理机构的国有文物保护单位，不得开展经营性活动”。这与事业单位改革中鼓励相关单位开展与自身性质、任务相适应，面向公众的服务类经营性活动的方向不相一致。该规定第四条为“国有文物保护单位的经营性活动，必须遵守有关法律法规，严格履行审批程序；经营性活动的收入应当用于文物事业发展，任何机构或者个人不得侵占、挪用”，这样的规定显然缺少可操作性。

② 这是国家文物局局长励小捷在2014年7月召开的加强文物合理利用工作交流会上提出的。

③ 由十三个中央部委局办签发（国家发改委、中央机构编制办公室、财政部、国土资源部、环境保护部、住房和城乡建设部（本书中简称住建部）、水利部、农业部、国家林业局、国家旅游局、国家文物局、国家海洋局、国务院法制办）的《建立国家公园体制试点方案》（发改社会〔2015〕171号）于2015年2月发布。

带动能力，使文物“制度性地说出并说好中国梦”。

第一方面工作是从文件层面明确文物在经济社会发展中如何依法转化为资源，为新型城镇化服务。《国务院关于促进旅游业改革发展的若干意见》（国发〔2014〕31号）已经说明了产业部门是如何看待这种转化的，但文物部门还应该从以下三个方面来规范和促进这种转化。①**规范**。这个规范，既指要完善相关法规和标准、避免文物利用中的规定缺失，也指要规定产业发展的具体路径。文物旅游的发展既要符合产业发展规律，也要守法<sup>①</sup>，而产业部门在发展中可能自觉不自觉地忽视《文物保护法》及相关法规的要求。这就要求文物部门给出资源转化的具体技术路径。例如，对于大遗址项目，哪些区域用何种方式在什么资金支持下开发？开发的收益如何处置？哪些业务可以由营利性社会力量开展？这都需要具体而微的规定。只有制定了具体的技术路径，才能保证文物相关产业开发在规模迅速做大、受益人群快速增长的同时不危及文物保护。②**推动开放**。诸多文物在完成修缮及科研任务后，理应尽快向公众开放，以彰显其教育功能。但许多文物管理机构缺少激励机制，使文物长期闲置，或者在文物利用上投入不够，使文物的受益范围小、受益方式单调。这就需要既从文物管理机构的考核指标方面加强利用相关指标的设置<sup>②</sup>，也从吸引营利性社会力量参与文物经营方面放开空间，形成正确的管理导向和舆论导向<sup>③</sup>。③**提高利用水平**。文物利用涉及多方面，比较重要而工作基础薄弱的主要有两个方面：文物旅游和文物相关城乡建设。传统旅游文化含量不高且教育功能欠缺，坊间的戏言是“祖国山河美不美，全凭导游一张嘴”。而文物旅游及文物相关城乡建设既要以文物科研为基础，还需要从“修旧如旧、文化解读”等方面将资源打造为高端商品。这样的工作没有国家的统一部署并进行相应的制度安排是不可能的。令

---

① 相关阐释可参见2013年文化遗产蓝皮书技术报告第三章。

② 具体参见本书技术报告第一章第1节。

③ 如2014年关于北京智珠寺的文物利用，引发了观点对立的双方在各种媒体上的争论，具有代表性的文章分别是《故宫旁寺庙变会所，可坐龙椅》和《智珠寺凭啥不能开高档餐厅》，后者力挺智珠寺的文物保护和开放利用方式，并对其建筑修缮给予极高评价。



人欣喜的是，文物系统这方面的工作在 2014 年比较给力：住建部、文化部、国家文物局和财政部四部局共同发布了《关于切实加强中国传统村落保护的指导意见》；随后，国家文物局召开了传统村落整体保护利用工作会议，明确了与城镇化结合、加强文物保护和利用的具体方式<sup>①</sup>。未来，如果在人事制度方面有所突破，使文物利用有更好的人力资源支持<sup>②</sup>，那么利用水平的提高就可盼可期了。

**第二方面工作是制度性地做好规划。**规划是兼顾全局性和前瞻性的工作宏观指南，其对工作的价值可用“规划科学是最大的效益、规划失误是最大的浪费”来概括。做好规划，包括两个方面：一是在文物工作以外的范围，尤其是在城市总体规划、国民经济和社会发展规划等具有总规性质的规划中，使文物领域的重要工作目标成为约束性条件，且使相关重要位置和管制要求在城市总体规划中成为一个图层<sup>③</sup>，从而使文物工作成为经济社会发展尤其是新型城镇化工作中统领全局并带有前置决策意义的工作<sup>④</sup>。二是如果在文物系统内部的总体规划和各类专项规划中，以“让文物说话”为行业创新方向，且在规划中设置发展目标并配套项

---

① 国家文物局局长励小捷在会议讲话中强调，传统村落在中国众多类型的文化遗产中占有相当比重，具有独特的价值，要充分认识保护传统村落对于保护和传承文化遗产、弘扬传统文化、建设环境友好型社会、推进农业和农村现代化的重要意义，高度重视传统村落数量锐减、逐渐空心化等严峻形势。

② 这方面，可参考美国国家公园体系的利用思路及其制度体现。正如黄石公园北大门上镌刻的名句“为了人民的利益和快乐”（for the people's benefit and joy）一样，美国国家公园体系从来就不是单纯的保护地管理体系，而是充分兼顾了当代人和后代人的需要、保护传承和全民受益的需要。尤其是美国国家公园管理局 1992 年在其发布的《美国国家公园 21 世纪议程》（*National Parks for the 21st Century: the Vail Agenda*）中明确“我们国家的历史遗迹、文化特征和自然环境有助于人们形成共同国家意识的力量——这应是国家公园管理局的核心目标”。这充分说明了国家公园首先是为人们服务的，是为国家的文化建设服务的。也因此，在美国国家公园中担当解说一职的是 ranger（属于美国中央政府的公务员）。这与中国的景区中临时工性质的导游在身份上形成了天壤之别。

③ 参见本书主题报告第一章中重庆市的文保单位与城市规划“一张图”案例。

④ 例如，在传统村落保护中，文物部门也需要从规划层面前置性地介入。国家文物局局长励小捷就要求各级文物部门开阔视野、转变观念，将村落规划、对自然人文生态的保护、村民生活的改善以及特色产业的发展纳入工作视野，推进传统村落的整体保护和可持续保护。

目,就可使“让文物说话”前置性地、全局性地转变为具体工作。在这种规划中,有两个方面的工作是需要加强的:①在文物系统的相关规划中,要充分体现文物利用的要求。相关发展目标和项目设置、工作程序等都要专门考虑让“文物活起来、多说话”的要求,并在已有的大遗址等项目的规划中修订资金使用方案①。②从多规融合层面促进文物保护和利用的相关规划能真正前置性地进入决策范围,能真正落地,即不仅要在各总规划(如城市建设总体规划)中设置文物图层(类似重庆市的做法),也要在规划的发展指标、考核指标和规划配套项目中充分体现文物保护和利用的工作要求。

第三方面工作是完善配套机制,确保利益相关者总体获益,避免“上有政策,下有对策”。配套机制是协调利益相关者利益并使政策“接地气”的关键。对于一项重要改革,没有同步地改革配套机制,就难以改到位,甚至改不动。国家公园体制建设试点改革方案,就用大量的篇幅说明了配套机制应如何构建。对于横跨可移动文物和不可移动文物、涉及物质遗产和非物质文化遗产的文物系统来说,做好配套改革工作就更为必要。

文物系统只要做好这三方面工作,就可能强化合理利用、丰富文物利用方式、提高资金利用效率、丰富文物对城镇化转型的作用方式、丰富文物与人民群众的关联,就可能使文物相关利用程度和水平成为生活质量的重要标志,在2008年博物馆全面免费开放后掀起文博单位“三贴近”的又一个高潮,使更多人的中国梦更有中国味。

## 四 只有配套改革才能改得动、改到位

所有这些举措,都需要配套改革、形成使主要利益相关者不受损的机制才能真正落实。以往,很多系统都出现过“改革率先、未尽全力”的情况,主要原因就是配套机制没有全面改革、既得利益结构难以调整、既有发展轨

---

① 具体参见本书技术报告第一章第3节。



道没有打破，从而形成“上有政策，下有对策”或者“船大难掉头”的惯性发展局面。过去的一年多，文物系统在这些方面的新举措颇多，如推进了以项目审批制度综合改革为突破口的各项改革：不仅以文保工程项目审批综合改革带动了其他方面的改革，还公布了国家文物局文物行政审批事项新版目录，做好了取消和下放管理层级行政审批项目的落实和衔接工作，也同步推进了政府购买服务改革，确定了文物部门向社会购买服务目录，建立健全了政府购买服务工作机制和 workflow。<sup>①</sup> 只有这种成龙配套的改革，才可能真正改得动、改到位。

除了文物系统已经推进的这些改革，如果按“实现中国梦、让文物活起来、促进新型城镇化”这样的高标准来要求，从文化遗产事业这个平台来看，还有诸多领域存在其他领域的管理通病，甚至有一些领域已经比多数行业的改革慢了半拍。可以按这样的逻辑线索来整理这样的领域：在新型城镇化中让文物活起来，意味着管理方式要创新；通过改善管理，可使文物更全面地参与城镇化进程，更大地发挥其对经济社会发展的贡献；而在国家全面深化改革背景下，以往管理中的有空白、不配套和不精细等问题都需要得到制度层面的弥补；这些制度缺陷或制度建设不足，涉及事业发展的许多方面<sup>②</sup>；体制改革和机制创新必须确定优先序、抓大放小，只有这样才能使改革的正能量及时体现出来；哪些制度重要呢？显然，行业发展的方方面面都要涉及的、影响核心资源使用方式的制度就是重要的。这些方面的制度改革就是响应《决定》的当务之急。全域性影响行业发展并在核心资源的使用方式和效率上起到决定性作用的制度，可归为三类：①管人的制度；②管钱

---

① 文物系统早在 2014 年初即部署了这样的工作，即以文保工程项目审批综合改革带动其他方面的改革：一是完成 2014 年国务院下达的行政审批事项精简任务，公布国家文物局文物行政审批事项新版目录，做好取消和下放管理层级行政审批项目的落实和衔接工作。二是推动建立博物馆理事会，要组织好博物馆建立理事会制度的专项调研，开展在省级博物馆、行业博物馆、民办博物馆建立不同模式博物馆理事会试点，力争年底形成博物馆建立理事会制度的建议性意见。三是继续推进局系统事业单位分类改革。

② 正如我们在本书主题报告第二章中总结的那样，仅就增强文化遗产事业对经济社会发展的正面贡献和抑制负面影响而言，就有多方面的制度缺陷或不足。

的制度；③管权的制度<sup>①</sup>。按高标准来看，目前文物系统这些方面的制度建设有诸多不足。

管人的制度需要衔接大势并改变一些地方“安全就是一切”<sup>②</sup>的工作惯性：在文物系统的工作绩效考核中，项目设置（体现在考核指标上）和考核办法应与时俱进。首先就是要推动开放。诸多文物在完成修缮及科研任务后，理应尽快向公众开放，以彰显其教育功能。这就需要从文物管理机构的考核指标方面加强利用相关指标的设置。在2014年让文物“活起来、多说话”的大背景下，这种考核项目的调整就尤显必要。从文物系统目前存在的问题看，在日常考核中，增加文物系统外相关项目的设置个数及其权重、增加文物利用相关指标的设置个数及其权重、引入考虑投入产出比的效率指标，是目前需要也可以做到的三个方面。做好这三个方面的工作并常规地引入第三方评估，既有利于文物系统与经济社会发展的大局互动，也有利于文物系统完善自身的精细化管理。

管钱的制度需要在规范资金使用办法的同时，提高资金的使用效率。以大遗址项目为例，需要调整中央财政资金投入结构，向土地征收、权利补偿和日常管护支出倾斜，并加强地方政府的财政预算管理。具体措施包括以下五个方面：①设立中央财政遗址土地征收专项资金，为预防性保护提供补助支持。制定遗址土地征收评估与资金管理办法，对遗址土地进行分类评估。②设立中央财政遗址保护权利补偿资金，为混合性保护提供补助支持。制定遗址规划限制措施相应补偿评估与标准，对遗址周边居民生产生活影响损失进行弥补。③设立中央财政遗址日常管护专项补助经费，为遗址日常巡护、监测提供补助支持。制定遗址日常巡查评估工作准则，与遗址监测管理、修缮工程建立联系。④加强地方政府财政预算管理，硬化公共预算，避免盲目

---

① 从这三个方面推理来看，文物系统的年度考核评价制度、文物系统的资金机制、文物保护单位的权属确定工作机制应作为研究对象，具体参见本书技术报告第一章。

② 在以往的考核制度导向下，容易出现两种倾向：①只要文物不出安全事故，怎么利用都可以；②文物可能出事故，单位又全额拨款，因此文物怎么闲置都可以。这两种倾向显然不利于让文物活起来、多说话。



上马集中展示式大遗址保护项目。⑤**细化有关社会资金投入大遗址保护展示的管理规定。**对特许经营、租赁、合营、购买服务的范围、程序加以明确，为监管提供依据。

管权的制度从不可移动文物确权入手，使文物系统能及时跟上宏观改革。确权是文物被《文物保护法》依法保护的基础。只有确权，才能落实文物保护利用的责任主体并开展相关工作。因此，**文物产权确权是文物产权管理制度的首要环节。**但多年来，中国在这方面的工作机制一直缺失。在国家即将于2015年3月开展不动产登记的情况下，文物系统如果不在相关配套机制建设上迎头赶上，就可能因为这方面的工作漏洞在未来工作中处于被动。完善确权机制，是“十三五”期间文物系统在“管权”的制度上填补空白的当务之急。为此，建议采取以下三个方面具体措施：①**明确文物保护单位产权的国有公共财产属性；②清晰界定不同类型文物保护单位的产权属性，并积极参与全国不动产统一登记；③建立文物保护单位资产管理体系。**

完善其他的配套机制，可使工作重点易于与群众的关注点、兴趣点结合起来，使文物工作在行政资源投入上尽量供需相称，如《决定》要求“建立群众评价和反馈机制，推动文化惠民项目与群众文化需求有效对接”，文物系统也明确“要增强开放意识，打开公共视野、合作共事、面向社会、利用社会资源这四扇窗”。只有这样，才能使文物行业说出人民群众喜欢听也听得懂的话，才能使文物真正活起来甚至火起来。

对文物系统的工作人员来说，显然，面对改革，应该持这样一种态度：“只想与你深发展”，在全面深化改革的制度完善中，让文物在人民群众眼中、心中活起来，从而使文物系统与人民群众建立更深的情感联系。这才是文化遗产事业发展的“新常态”。

最后，需要说明的是，作为以“第三只眼”看文物系统的蓝皮书课题组，对蓝皮书的愿景是：在服务于文化遗产强国建设时，既能提出从全局而言的政策建议，也能为文物系统的领导决策提供参考依据，还能描绘国家经济社会发展大局中的文化遗产事业未来愿景——这本身就是