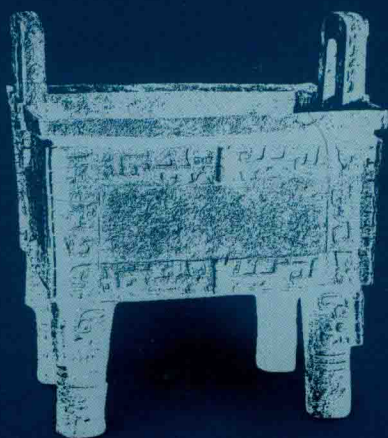


文物管理 现代化研究

STUDY ON THE MODERNIZATION
OF CULTURAL RELICS GOVERNANCE

彭 蕾◎著



◎ 文物出版社

文物管理现代化研究

彭 蕾 著

 文物出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

文物管理现代化研究/ 彭蕾著. —北京: 文物出版社,

2017. 12

ISBN 978 - 7 - 5010 - 5543 - 2

I. ①文… II. ①彭… III. ①文物 - 现代化管理 - 研究

IV. ①G264

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 319041 号

文物管理现代化研究

著 者: 彭 蕾

责任编辑: 许海意

封面设计: 闫龙娇

责任印制: 张道奇

出版发行: 文物出版社

社 址: 北京市东直门内北小街 2 号楼

邮 编: 100007

网 址: <http://www.wenwu.com>

邮 箱: web@wenwu.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京京都六环印刷厂

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 17.25

版 次: 2017 年 12 月第 1 版

印 次: 2017 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5010 - 5543 - 2

定 价: 60.00 元



本书版权独家所有, 非经授权, 不得复制翻印

文物管理現代化在傳統文
化中孕育產生是國家治
理現代化的組成部分之
一
文物管理現代化研究之
系統研究成果將對中
國特色文物管理工作的健
康發展起到促進作用

丁酉初冬

謝辰生
時年九十有六

文物界泰斗、国家文物局原顾问谢辰生题写寄语，以资勉励

序

李晓东

《文物管理现代化研究》系彭蕾在其博士后出站报告的基础上丰富拓展而成，从研究选题、章节设计到具体内容的取舍，以及下编专论题目的确定，作者都与我进行了深入交流与探讨。

文物管理是文物事业的基础，文物管理现代化研究对文物部门来讲基本是空白。实践证明，文物管理现代化是在传统管理中孕育而生的，新中国文物工作与国家现代化相伴而行。从现代化的视角对文物管理进行研究，把握住与国家现代化的关联，有利于提高现代化意识，加强现代化管理措施。作者通过对文物管理历史和实践进行总结，深入探讨和论述了文物管理现代化的一些重要问题，取得了开创性成果，对文物管理进一步发展有积极作用。

文物管理中确立了一系列体系，比如文物法律体系、标准体系、规划和计划体系等，作者从体系及其构建的体制机制角度，以评估标准作切入点，联系文物保护实际，对依法管理能力、水平、效果等作深入分析，从而把文物管理现代化与国家现代化紧密联系在一起，使二者同步、协调，为文物管理现代化理论、现代化实践开辟了一条新路径。本书是第一部文物管理现代化研究著作，具有理论和方法论价值与重大现实意义。

纵观全书，有这样几点在我看来是难能可贵的：

第一，作者在写作过程中将管理学与文物学两个学科有机结合，用管理学思维，结合文物专业理论，于复杂的文物管理实践中抽丝剥茧，提炼指标并设计评价体系，以期建立一个文物管理现代化评价机制，借以考量文物管理的现代化水平。另外，作者将法治元素贯穿全书，比如上编选取我国文物行政执法为试评价对象，并对文物行政执法现状做出深刻解析；下编中诸如

中国特色文物法律体系的形成与发展、中国博物馆事业发展现状研究、文物进出境管理与中国流失文物追索之路等专论，无不体现出作者良好的法学素养。本书是一种跨学科研究的尝试，也是一种有益的尝试，对文物事业的深入发展将大有裨益。

第二，作者详细梳理了现代化理论本土化的发展历程，重现了中国政府和对中国社会对现代化的思考轨迹，从近代中国关于现代化的讨论，到“四个现代化”，再到“国家治理体系和治理能力现代化”，直到“全面建设社会主义现代化强国”。同时，作者将现代化理论与文物管理实践进行对比，从文物工作方针、文物保护单位制度、相关中央文件、文物制造工艺和保护技术以及用现代化治理理念指导文物工作等多个角度对现代化理论与文物管理实践的关系做出论述。夹叙夹议，有理有力，文物管理的历史和现实交相呼应，带有现代化性质的文物管理工作一下子在读者脑海里变得鲜活而立体。

第三，作者利用这个评价体系对文物行政执法的现代化水平进行了评价，并验证评价体系的有效性。通过评价，作者旗帜鲜明地得出结论：对文物管理现代化来说，现代化管理意识是最为根本的。正如书中所述“事情终归是由人来做，决定也好、执行也罢，事事成败，其中人的素养应是根本性原因，是起主要作用的。”并且，作者还根据评价结果和过程中发现的问题，实事求是地提出强化信息管理，建设全国文物信息化平台，以及加强队伍建设，推动机构专业化水平等中肯建议。这种经过合理论证得出结论，并提出建议的做法，表明作者严谨的治学态度和可贵的科学精神。

第四，从本书的结构设计来看，全书分为上下两编，上编是文物管理现代化评价体系研究，将现代化理论发展、文物管理现代化进程、文物管理现代化评价体系一一呈现。下编是关于文物管理现代化的专题论述，选取与文物管理现代化评价体系相关的一些方面，诸如法律体系、博物馆管理、文物市场管理、流失文物追索、文物数据平台建设、人才培养等，围绕这些主题做进一步拓展分析，既是对上编的呼应，又做了内容上的拓展，有助于掰开揉碎地介绍文物管理，评价文物管理。全书整体布局显得完整而合理。

最后，尤为值得一提的是，本书贯彻了十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想，主要体现在“现代化理论在中国的发展”“中国特色文物

法律体系的形成与发展”等章节中。作者认为“加强文物保护利用和文化遗产保护传承”是对新时代文物工作提出的新要求、新使命。同时也为文物管理现代化在新时代的发展提供了思路，指明了方向。这些认识是深刻的，应当重视。

1987年，文物出版社出版拙著《文物保护管理概要》，谢辰生先生在该书序言中殷切希望“广大文物工作者通过自己的实践，能够不断地总结经验，开展理论研究，为建立具有中国特色的文物保护管理学而努力探索。我们相信，随着人们对文物保护管理工作规律性认识的不断深化，经过大家的共同努力，这个目的是一定能够达到的。”三十年来，文物界专家学者发表了一些文物管理方面的论文，或在著作中设文物管理专章论述，但未见新出版的文物管理专著，彭蕾的《文物管理现代化研究》是目前见到的文物管理现代化研究专著，其重要价值和意义是多方面的，应当给予重视和支持鼓励。

文物管理是一项庞大的系统工程，希望彭蕾博士和文物界同志，继续总结文物管理历史经验，深入研究文物保护管理实践，借鉴国外有益的东西，争取多出重要成果，为建立中国特色文物管理学科，促进中国特色文物事业健康发展做出贡献。

目 录

上编 文物管理现代化评价体系研究

第一章 绪论	3
第一节 文物管理现代化研究缘起	3
第二节 文物管理现代化相关评价	5
第三节 文物管理的研究成果	12
第四节 研究的主要范围	16
第二章 现代化理论与文物管理实践	18
第一节 什么是现代化	18
第二节 现代化理论发展进程	21
第三节 现代化理论在中国的发展（上）	26
第四节 现代化理论在中国的发展（下）	34
第五节 现代化理论在中国的新发展	38
第三章 管理理论与文物管理实践	41
第一节 政府管理、治理与善治	41
第二节 中国历史上的文物管理	50
第三节 新中国文物管理机构	53
第四节 文物管理的现代化进程	56

第四章 文物管理现代化评价体系的构建	65
第一节 文物管理现代化评价概况	65
第二节 文物管理现代化评价指标选取时应注意的问题	68
第三节 文物管理现代化评价指标的选取方法	71
第四节 文物管理现代化评价体系构建	73
第五节 文物管理现代化评价指标释义	75
第五章 文物管理现代化评价方法与指标权重设定	98
第一节 文物管理现代化评价方法与步骤	98
第二节 文物管理现代化评价指标权重设定	100
第六章 文物管理现代化评价体系应用	
——以文物行政执法为例	105
第一节 选取原因	105
第二节 文物行政执法	106
第三节 文物行政执法现代化评价体系	110
第四节 文物行政执法现代化试评价	119
结 语	126

下编 文物管理专论

中国特色文物法律体系的形成与发展	131
中国博物馆事业发展现状研究	
——以《博物馆条例》为视角	145
中国文物市场业态对策研究	172
文物进出境管理与中国流失文物追索之路	186
中国被盗（丢失）文物信息发布平台建设	212
中国文博人才队伍的建设体系	221

参考文献	233
附 录	246
附录 A 文物管理现代化评价专家调查问卷	246
附录 B 国家文物局机构沿革	250
附录 C 中国签署的防止盗窃盗掘和非法进出境文化财产的政府间 双边文件	252
附录 D 中国现行文物领域规范性文件（国家层面）	254
后 记	262

上编

文物管理现代化 评价体系研究

第一章 绪论

第一节 文物管理现代化研究缘起

中国共产党十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，创造性地提出“推进国家治理体系和治理能力的现代化”。这是全新的政治理念，是在新的历史形势下对政治发展规律的新认识，是对政治现代化的全新解读。文物管理现代化是国家治理现代化的重要组成部分，是符合国情的文物保护利用之路的有机组成部分。

国家治理的主体一般包括政府、市场和组织，但是鉴于政府管理在国家治理中的政治、经济、文化、社会等各方面均处于主导地位，往往具有重要作用，可以说实现国家治理现代化的关键就是提升政府管理现代化水平。因此，本书讨论“文物管理”即指“文物工作的政府治理”。“文物管理”中的“文物”不仅是指文物本体，还包括文物所处环境、文物本体与环境间的互动关系，以及文物保护与发挥文物作用，亦可简称为文物的保护利用工作；“管理”也不是传统的“统治型”或“管制型”的政府管理，而是政府“治理”，或称“善治”。

深化行政体制改革是实现国家治理现代化的重要途径。在现代社会的行政管理过程中，社会公众日渐觉醒和理性，对社会公益更为关注，对政府管理水平的期望值更高。转变政府职能，强调理性主义方法和实用主义的价值追求，最终提高政府管理质量和改进行政绩效，逐步建立精简、廉洁、高效的行政管理体系成为必然。文物管理是政府管理体系中的有机组成部分，如何在这场正在加速开展的国家治理现代化进程中实现文物管理的现代化是一个值得深入探讨的理论问题，也是实践问题。

回顾我国四十年改革历程，文物事业一直伴随着改革开放的步伐前进，文物管理水平和手段也不断得到提高和改进，不断趋于更加符合文物事业发展的实际需求。然而，应该承认的是，随着改革开放的深入，文物领域管理体系和管理能力也面临着严峻挑战。文物管理中存在职能转变不到位，对微观项目运行干预过多，社会管理和公共服务相对薄弱等不足。这些现象导致了管理成本高、行政效率低，文物市场管理欠规范，公众对文物工作了解不够、甚至误解，文物安全形势依然严峻等问题。为此，国家文物局顺应国家治理现代化的大势，积极推进行政体制改革，推动文物行政部门由保文物向管文物、由微观管理向宏观管理、由管理文物系统向全面管理文物工作的转变。2013 年底，国家文物局提出建立“体现文物事业科学发展导向的、可考量的评价体系”。同时要求各级文物行政部门加强效能建设，形成政令畅通、运转高效、协调有力的行政运转机制，确保各项工作落到基层、落到实处，进而实现文物管理现代化的大目标。评价，是反馈系统中提供反馈信息的重要行为，是区分系统有无反馈的唯一标志，其结论将直接影响系统的运行效率和质量。自然界和人类社会都是由无数个系统构成，以带有反馈机制为优质，优质的反馈系统是人类社会进程中所追求的目标之一，文物管理也是如此。文物事业发展有赖于不断地评价、反思，并依据评价结果进行调整、优化。所以说建立评价体系，其行为本身，就是现代化管理方式的体现，是现代化进程中文物管理变迁的科学化表达。

本书以习近平同志关于文物保护系列讲话和国家治理现代化思想为指导，拟构建文物管理现代化评价体系，并以文物行政执法为例进行试评价。通过评价，最终达到转变政府职能，规范政府行为，推动文物管理工作尽快融入现代化改革的总进程，提高管理的现代化水平之目的。具体说来，一是为了真实了解文物管理现状；二是找出文物管理中存在的主要问题，明确改革的重点领域和方向；三是发现、总结文物管理中的创新经验，并及时推广，以提高文物管理整体水平；四是促使文物行政部门工作人员及时更新行政观念，改进工作作风；五是提供学术交流的平台，推动文物管理评价机制和评价理论研究。

第二节 文物管理现代化相关评价

中国政府、社会组织和学术界对政府管理、绩效、治理的评价研究日益重视，与文物管理现代化相关的评价研究与实践已经陆续开展，并取得一定成果。但相关评价研究基本处于起步阶段，尤其是专门针对文物管理现代化评价的相关研究成果或者实践甚少，且都是局限于某个具体领域。

一、现代化评价

2000年前后，国内关于管理现代化评价研究初具规模。2000年，国家社会科学基金设立了“国家行政管理现代化评价与促进系统应用研究”项目(99BZZ016)，该项目由深圳大学管理学院谭功荣教授承担。谭在2000年到2001年先后发表了《行政管理现代化及其评价系统分析》《关于行政管理现代化评价系统的若干理论问题》《行政管理现代化评价与促进系统初探》《行政管理现代化评价系统初探》等系列文章，研究分析了行政管理现代化评价体系、评价对象和评价方法，并围绕行政环境、行政职能、行政体制、行政执行、行政人员和行政效率六个方面设计建立了一套评价指标体系。谭的研究成果现在看来固然有不少有待深化完善的地方，但是鉴于当时国内对于行政管理评价研究还刚刚起步，相关研究成果非常少，几无借鉴，所以从建立一种新理论、新方法乃至新思维来说，其研究成果无疑具有一定的开拓性意义。这个研究成果可以说是关于行政管理现代化的专项评价，其他还有涉及教育、农业、水利、法制、环境、生态、城市管理等方面的现代化评价，以及对某一地区现代化进程的评价。近年来，政府和学者对这方面的关注度越来越高，研究成果越来越丰富。

关于现代化的综合性评价也出现一些研究成果，比如《现代化理论及现代化指标评价体系之管见》(徐兴起、郭志芹，1997)，《关于现代化理念及指标的探讨》(傅定法、徐燕椿，2001)，《现代化评价指标体系及评价方法研究》(卢丹，硕士论文，2002)，《我国现代化进程测度指标体系的构建》(马崇明，2002)，《现代化指标体系及综合评价方法综述》(牛树海、李少

斌, 2003) 等, 大部分是综合介绍现代化理论、现代化研究现状、现代化评价方法等。也有的文章, 比如《现代化评价指标体系及综合评价方法》(姜玉山、朱孔来, 2002), 在吸收现有研究成果的基础上尝试提出一种评价标准, 构建一种现代化评价指标体系, 相比之下, 研究更为深入。

二、政府管理评价

目前我国在依法行政评价、政府绩效管理评估、法治政府评价方面的研究和实践比较丰富, 因为这些评价都是围绕政府管理的各方面工作开展的, 所以本书将这类评价统称为政府管理评价。根据评价目的可以将此类评价分为研究性和实用性两类。研究性评价的目的是通过设计一种评价体系, 为实际工作提供理论上的指导。比如《关于构建我国法治政府指标体系的设想》(袁曙宏, 2006) 一文, 将法治概念引入政府建设评价中, 介绍了构建法治政府指标体系的重要意义、可行性、基本内容、基本步骤和评价可能存在的问题; 《法治政府的价值取向及指标体系探析》(田应斌、贵义华, 2006) 一文, 主要从法治政府的内涵、基本特征与价值取向等几个方面研究法治政府的绩效评价。

与之相对, 实用性评价多为政府主导, 目的明确且实用, 就是为了实际测评政府管理水平和指导政府工作, 以加强政府自身建设, 通过行政过程优化控制, 实现绩效提升和工作持续改进。目前已经开展的政府管理的实用性评价有: 国土资源部绩效管理评价、财政部财政支出绩效评价、北京市市级国家行政机关绩效管理、北京市依法行政考核评价等中央到地方不同方面的绩效管理评价。这些评价存在一些共通点: 评价对象为行政机关; 评价依据是政府法定职能; 评价内容主要包括职责履行、依法行政和能力建设; 评价实施具有强制性且自上而下进行, 领导挂帅并成立专门实施机构, 制定专门评价办法, 评价结果的效力较强, 直接关系到工作考核、工资分配等。

西方国家绩效评估与绩效管理真正运用到政府管理中, 始于 20 世纪 50 年代美国的绩效预算制度改革, 之后又经历了一系列的发展演变。从 20 世纪 60 年代的“效率至上”, 发展到 20 世纪 60 年代末的“公平至上”, 公共行政的核心价值从注重效率发展为关注社会公平。到了 20 世纪 70 年代, 产生了

新公共管理理论，提出将私营部门的管理理论、方法及技术移植到政府公共部门中，于是在20世纪80年代出现了“回应性国家”的概念，提出公共责任为先，将满足公共需要和实现公共利益视为第一位，而效率只有在用来满足公众需要、实现公共利益时才有意义。

西方政府绩效评估方法中最具代表性的主要有三种：“3E”评价法、标杆管理法和平衡记分卡法。这三种评估方法分别代表了政府绩效评估的三个不同发展阶段：

(1) “3E”评价法。这种方法是从经济（Economy）、效率（Efficiency）、效能（Effectiveness）三个方面进行评价。20世纪60年代，为了严格控制政府财政支出，美国会计总署率先采用多重指标对政府工作进行审计，也开启了政府绩效评估方法的探索之路。这种评价法因节约成本而生，所以经济性是其根本价值准则。

(2) 标杆管理法。这种方法最初产生于商业领域，后被引入政府绩效评估领域。标杆管理法强调过程管控与评估，突出政府在社会管理中全方位的责任，通过比较的方法对政府绩效进行评估，即确定标杆，设立政府奋斗目标，将完成情况与标杆对比，以评估绩效水平，再设立更高标杆，以此不断推动政府进步。

(3) 平衡记分卡法。这种方法同样最初适用于企业绩效评估，是由哈佛商学院两位教授在1992年开发出来的，具体是从财务、顾客、内部业务和内部学习与创新四个维度平衡考核企业绩效。平衡记分卡法被引入行政管理，要求政府思考其在社会发展中应承担的使命，以长远的眼光对社会发展做出远景规划，勇担引导社会良性发展重任。这是一种当前发展与远期目标并重的评估方法，是政府绩效评估方法的一大进步。

从西方国家政府绩效评估的过程看，评估理论和实践发展呈现以下特点：

(1) 建立完备的评估组织体系。很多西方国家都设置了专门的评估主管部门，如美国的“国家绩效评议委员会”，法国的“全国评价委员会”，评估活动不断趋于专业化、职业化，绩效评估逐渐发展成为一个独立而成熟的职业活动，从业人员必须经过专门培训，接受资格认定。(2) 强调政府的社会服务功能。现代政府的角色定位不再是一味强调社会管理的管制型政府，而是变管制为