



文化遗产蓝皮书®

BLUE BOOK OF CULTURAL HERITAGE

中国文化遗产事业 发展报告 (2008)

权威机构 · 品牌图书 · 每年新版

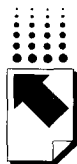
ANNUAL REPORT
ON THE DEVELOPMENT
OF CHINA'S CULTURAL HERITAGE
MANAGEMENT SYSTEM
(2008)

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)

2008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 (2008)

**ANNUAL REPORT
ON THE DEVELOPMENT
OF CHINA'S CULTURAL HERITAGE
MANAGEMENT SYSTEM
(2008)**

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 (2008) / 刘世锦主编. — 北京:
社会科学文献出版社, 2008. 6

ISBN 978 - 7 - 5097 - 0222 - 2

I. 中... II. 刘... III. 文化遗产 - 研究报告 - 中国 -
2008 IV. K203

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 080184 号

法律声明

“皮书系列” (含蓝皮书、绿皮书、黄皮书) 为社会科学文献出版社按年份出版的品牌图书。社会科学文献出版社拥有该系列图书的专有出版权和网络传播权, 其 LOGO () 与“经济蓝皮书”、“社会蓝皮书”等皮书名称已在中华人民共和国工商行政管理总局商标局登记注册, 社会科学文献出版社合法拥有其商标专用权, 任何复制、模仿或以其他方式侵害 () 和“经济蓝皮书”、“社会蓝皮书”等皮书名称商标专有权及其外观设计的行为均属于侵权行为, 社会科学文献出版社将采取法律手段追究其法律责任, 维护合法权益。

欢迎社会各界人士对侵犯社会科学文献出版社上述权利的违法行为进行举报。电话: 010 - 65137751。

社会科学文献出版社

法律顾问: 北京市建元律师事务所



国务院发展研究中心
《中国文化遗产事业发展报告》课题组

顾 问 单霁翔 张 柏 董保华 童明康

主 编 刘世锦

副 主 编 林家彬 苏 杨

协 调 人 李佐军

编写人员 栾晓峰 马宙宙 谢文昕 邹统钎 张传统
李 嫣 丛日芳 李 飞 刘 锋 侯石柱
杨 婷 张庆丰 李 兵 萨日娜 杨 蕊
王冠丽 郑博文

审 稿 王 军 王 莉 陈培军

中文摘要

自 2008 年起，国家文物局委托国务院发展研究中心课题组以《中国文化遗产事业发展报告》蓝皮书的形式每年围绕一个主题连续展现中国文化遗产事业发展情况。

这一系列蓝皮书的特色可以概括为“定位明确，突出主题，体例延续，关注变量”。

定位明确——蓝皮书是既提供专业思路又兼顾大众阅读兴趣的事业发展年度报告，主要发布与文物系统管理相关的研究成果。蓝皮书具有时效性：每年一本，展现上一年度事业发展状况；效果体现在三方面：①促进各级文物部门改善管理，②促进各级政府、相关部门重视文化遗产事业发展并在工作中予以配合，③告知公众文化遗产事业的发展状况。

突出主题——每年的蓝皮书都将与文化遗产事业发展密切相关的某个大政方针定为主题，全书的调查、研究、分析都围绕这个主题进行。

体例延续——每年的蓝皮书大致包括五个部分：主题报告、技术报告、评估报告、调研报告和热点问题问答。蓝皮书的核心内容集中于凝练的主题报告：将文化遗产事业的状况、主要问题和新鲜思想围绕某个主题进行系统表达；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文化遗产事业发展状况，也用于解释主题报告的观点；调研报告则是将与年度主题对应的各地的先进经验集中起来，为主题报告的思想提供例证；热点问题问答则根据主题报告的论点，集中该年度出现的这一领域的若干热点问题，以答疑解惑、明辨是非。

关注变量——蓝皮书每年一本且体例相似，这意味着蓝皮书的内容重点必须放在事业发展的有关变量上。例如，蓝皮书在评估报告里对全国各省区的文化遗产事业发展状况有连续定量评估。

主题为“文化遗产促进科学发展社会和谐”的 2008 年度《中国文化遗产事



业发展报告》是这一系列蓝皮书的第一本。在这本蓝皮书的策划、研究、写作过程中，课题组努力发挥国务院发展研究中心以战略性、综合性、前瞻性研究见长的特点以及视角客观中立的研究优势，将在经济社会发展宏观研究中的先进定量方法、自然遗产管理中的先进理论应用于文化遗产的实际管理研究中，并将衡量文化遗产事业发展状况的标准概括为与国家大局有关的“三个有利于”：是否有利于在文化遗产事业新平台上更好体现“科学发展、社会和谐”；是否有利于全面发挥文化遗产事业的教育、科研、经济三大功能；是否有利于在行政资源约束下达到最优投入产出效率。在分析管理体制和管理水平问题以及评估事业发展状况时，均用此标准进行衡量。

按照这样的标准，课题组克服了相关统计指标体系缺陷和数据局限，提出了文化遗产事业三大功能、文物多样性等新理念，将自然遗产管理和国民经济评价中比较先进的定量方法引入了文化遗产事业研究，最终按如下的线索组织了研究成果：

从文物事业发展到更突出文化传承和公众参与的文化遗产事业，这不仅是名称上的更迭，更是范围的拓展和功能的强化；在新形势下，文化遗产事业对国民经济和社会发展的促进作用将更加全面而有力；但是，由于事业管理问题，这种促进作用受到了不同程度的阻碍，应有作用难以发挥；这些不利于事业发展的阻碍都有其深刻的制度成因；根据这些原因，要促进其功能发挥，不仅要进行以“分级管理、主体公益”为特征的管理体制改革，还必须提高管理水平。要提高管理水平，首先就要解决行政资源投入不足问题，其次是解决相关行政资源在空间上配置（在各省区之间分配）效率不高的问题，还要解决各省区文物部门运用这些资源时相对国家需要的功能发挥而言配置效率不高的问题，最后还要解决文化遗产事业发展与有关大政方针衔接不够的问题。全书的主要内容围绕上述主题报告的线索组织。技术报告基本与主题报告各章对应，是为主题报告的结论提供技术性支持的；评估报告也是为主题报告服务的。可以打一比方来说明二者关系：蓝皮书主题报告和技术报告的内容大体相当于“鸟瞰图”——描绘的是全貌，但看不出地区性的发展差别，这就需要“地形图”——（评估报告）来解决。本书通过评估报告来分析影响文化遗产事业管理水平的因素：比较了投入水平，比较了事业发展效率，这样文物系统与其他系统的差别、文物系统内部各省区在发展效率上的差别就能显现出来了。

Abstract

From 2008, State Administration of Cultural Heritage entrusts the Development Research Centre of the State Council task force to issue a series of blue books named *Annual Report on the Development of China's Cultural Heritage Management System* to present the development of China's cultural heritage management system on annual basis.

The characteristics of the blue books can be generalized as follows.

Clear Positioning. This annual report not only provides the professional thoughts but also gives attention to the public interests, mainly releasing relevant research results on administration of historical relics. The blue book is an annual publication, displaying the development of the previous year. The reports have three major effects: (1) Promoting the administrative capacity of the historical relic departments at all levels; (2) Promoting governments of all levels and relevant departments to attach importance to the development of the cultural heritage management system with governmental supports; (3) Informing the general public of the development of cultural heritage.

Distinct Theme. The annual blue book will choose certain fundamental policies closely related to cultural heritage as the major topic, and the investigation, research and analysis of the whole book will be conducted around this theme.

Patterned Structure. Each year's blue book generally consists of five parts: thematic report, technical report, evaluation report, investigation report and questions & answers of the hot spots. The core of the blue book focuses on the thematic report; around certain topics such as the development situation, main problems and fresh thoughts of the cultural heritage in a systematic way; the technical report corresponds to the systematic thematic report, and serves as the theoretical analysis and calculation process of the latter; the evaluation report emphasizes particularly on the evaluation of the development level of cultural heritage of every province, and it is also used to explain



the viewpoints of the thematic report; the investigation report is the collection of the advanced experience of all localities related to the annual thematic report, to provide illustrative cases and examples of the ideas of the thematic reports; questions & answers of the hot spots collects several hot spots emerging in this field during the year according to the argument of the thematic report, to answer the questions and explain the queries, and to distinguish right from wrong.

Attention to Variables. The blue book will be published each year with similar structure and style, which means the emphasis of the blue book must be put on the relevant variables of the development. For instance, in the evaluation report of the blue book we conduct follow-up quantitative evaluation of the development of managing cultural heritage in every province of the country.

The theme of *Annual Report on the Development of China's Cultural Heritage Management System* of the year 2008, which is the first one of this research series, is "Cultural Heritage Helps to Promote Scientific Development and the Building of Harmonious Society". In the process of planning, researching and drafting of the project, the task force endeavors to take advantage of the Development Research Centre of the State Council which is good at strategic, comprehensive, and forward-looking studies as well as objective & neutral perspective, to use the advanced quantitative methods in the economic and social development research as well as advanced theories of the natural heritage management in the actual management research, and generalizes the standards measuring the development of the cultural heritage as "three benefits" related to the overall situation of the country: whether or not it benefits "scientific development and harmonious society" on the new platform of cultural heritage; whether or not it benefits full display of the three major functions of the cultural heritage in education, research and economy; whether or not it benefits optimization of input and output efficiency under the constraints of the resources. When analyzing the problems of administrative system and management level as well as evaluating the development efficiency, we all use this standard as the measurement.

According to such standards, the task force overcomes relevant defects of the statistics system and the data limitation, putting forward the three major functions of the



cultural heritage and new concepts such as the diversification of historical relics, introducing the quantitative methods of comparison connection used in the natural heritage administration and national economic evaluation into the research of cultural heritage, and ultimately organizes the research achievements along the following threads.

From the tasks for managing historical relics to the tasks for managing cultural heritage with more emphasis on cultural inheritance and public participation, this is not only the alternation of the term, but also more on scope extension and function strengthening; under the new situation, the boosting effect of the cultural heritage to national economy and to social development will be more comprehensive and powerful; however, due to the problems of administration, this boosting effect has been hampered and constrained, making the due effect difficult to play; these impediments to the development all have their profound systemic causations: according to these causations, to make the functions come into play, it is necessary to raise the level of the administration other than to reform the administrative system. To raise the level of administration, it should firstly resolve the issue of insufficient input of the administrative resources; secondly, it also needs to resolve the problem of low efficiency of spatial distribution (distribution among provinces) of relative administrative resources; moreover, it also needs to resolve the problem of insufficient connection of the cultural heritage with the relevant fundamental policy. In the fifth chapter of the thematic report, systematic measures have been put forward to deal with the problems of administrative system and the problems of administrative level in the holistic manner, to guarantee the cultural heritage can promote the building of the harmonious society more effectively.

The main content of the whole book is organized around the thread of the above thematic report. Technical report basically corresponds with each chapter of the thematic report, which is to provide technical support to the conclusion of the thematic report; evaluation report also serves the thematic report. We can use one metaphor to illustrate the relationship between the two; the thematic report and the technical report of the blue book are in general equivalent to “the airspace” –describing the panorama, from



which we cannot see regional differences of development, and this needs “the topographic map” (the evaluation report) to address the problem. This book analyzes the factors affecting the administrative level of cultural heritage through evaluation: input level and development efficiency have been compared, by doing so, the difference between the historical relics system and other systems, as well as the development efficiency in historical relics system of different provinces can be visualized.

前言

在人类挣扎于梦想的历史上，在人类孜孜不倦改变世界的历史上，无可避免的结果是，个人的作为终究只是过眼云烟，文明的光辉在时间的遮掩下也常会黯淡。但文明并非雁过无痕，文明的光芒通过另一种形式得到了永生，时间的流逝在这里更焕发了它的魅力和庄严——文化遗产^①。国脉、文脉，悉系于此。

——引子

一 当前文化遗产事业发展大势

读者拿到这样一本名为《中国文化遗产事业发展报告》的蓝皮书^②时，直接的疑问多半会是：什么是文化遗产事业？

要说清这个问题，得先从“文物”和“文化遗产”的概念上究本溯源。

追溯历史渊源，我们会发现“文物”一词的“高龄”——2400多年前战国初期的《左传》里就已出现。^③从此之后，“文物”一词在我国一直沿用至今，尽管其内涵已与最初有霄壤之别——日前权威的定义出自1993年出版的《中国大百科全书》的《文物·博物馆》卷：“人类社会历史发展过程中遗留下来的，由人类创造的或者与人类活动有关的一切有价值的物质遗存的总称”。与“文物”相比，“文化遗产”是个小字辈——尽管20世纪50年代初的中央文件已经提到了这一概念，但在2005年出台的《国务院关于加强文化遗产保护的通知》

① 为了行文方便，本书有些地方把文化遗产、自然遗产以及文化和自然复合遗产等简称为文化遗产或遗产。当然，凡简称的地方都不会引起明显的歧义。

② 在本书中，为了行文方便，把《中国文化遗产事业发展报告》蓝皮书简称为蓝皮书或文化遗产蓝皮书。

③ 尽管其时的“文物”内涵迥异于今天的“文物”。



中才第一次从官方的角度明确了这个有中国特色的“文化遗产”概念。^①这个概念的来龙去脉、内涵外延一言难尽。^②但对普通读者而言，我们可以用一个对这一词汇兼顾感性和理性并容易让只需要感受其功能的业外人知其然的描述来说明：“文化遗产是人类世世代代的创造和积累，积淀着各个历史时期的杰出贡献。人类社会的发展建立在对过去文化、智慧的总结之上，通过文化遗产，人们才能够认识自己从何处来，认识祖先如何一步步走到今天。由此更加清晰地了解人类的追求，明确我们如何走向明天，走向未来。”^③

从文物概念拓展到文化遗产概念，其中的“遗”显然强调了代际关系，强调了文化传承——这从内涵中就反映出了文物已经拓展到了文化可持续发展的主要介质（或平台）这样一个层面，它也因此给文物事业提出了应势而变的要求。这种变化，主要体现在范围和功能上。

首先是新范围。我们常说与时俱进，文化遗产事业其实主要是文物事业与时俱进的结果。这种范围上的拓展不仅强化了文物和非物质文化遗产的统筹，^④更将文物事业纳入了社会主义文化建设这个大主题下：我们所保护的文化遗产，是中华民族精神的物质表现，是历史上各时期先进生产力和特色文化的结晶。因此，文化遗产工作成为社会主义文化建设的重要组成部分，成为体现国家软实力的重要领域。

其次是新功能。若从科学发展、社会和谐的基本要求分析这一改变，呈现出来的是文化遗产事业相对更多的“为人民服务”的功能：科学发展要求经济建设与文化遗产保护和谐并进，以人为本要求文化遗产事业全面、协调、可持续地为人民服务。这就对以往只是作为一项公益事业的文物事业提出了更高的要求：文化遗产具有显性和隐性价值，其中主要的显性价值只有为人所利用才可能存在。这种利用方式应该体现为文化遗产相对文物更全面、更注重文化传承的功

① 我国的文物包括“不可移动文物”和“可移动文物”，大体来看，不可移动文物和“文化遗产”范畴下的物质文化遗产类同。因此，国际上通行的“文化遗产”概念和中国的“文物”互有交集，也各存己意：交集于不可移动文物/物质文化遗产，相异于可移动文物和非物质文化遗产。具体内容详见本书主题报告第一章和技术报告中的有关说明。

② 具体内容详见本书主题报告第一章和技术报告。

③ 单霁翔：《城市化发展与文化遗产保护》，天津大学出版社，2006，第3页。

④ 尽管1935年出版的《旧都文物志》中的文物已经包括了非物质文化遗产，但当时的这种归类既没有得到公认，也没有通过有关政策文件在事业管理中体现出来。



能——教育、科研、经济，而且文化遗产在发挥这些功能时应该更紧密地和社会发展、和民生相连——文化遗产事业在新形势下更应该体现其作为公共服务的一面，才能全面发挥其特有的功能，促进科学发展、社会和谐。如果文化遗产事业发展的成果不能为人民群众所感受、体会和享用，不能全面、高效、均等地惠及广大人民群众，那么，其发展之路也必将越走越窄。^①

在范围和功能上的这种“新”，实际上是强调其在新的事业平台上更突出公众参与，强调其必须作为民生大计更注重文化遗产，必须进一步密切与广大群众的关系：国家和民族的历史过程、文明精华存在于文化创造、发展和传承的历史过程，而文化遗产是文化遗产的主要载体；每一代人都既有分享文化遗产的权利，又有承担保护文化遗产并传于后世的历史责任。国家文物局在2008年与中宣部、财政部、文化部推行了博物馆免费向公众开放以及将“文化遗产人人保护，保护成果人人共享”作为2008年的“文化遗产日”主题，^②这正是体现以人为本、让公众分享文化遗产并承担保护责任的现实机缘。

具有了新范围和新功能的文化遗产事业，要发挥应有功能、促进构建和谐社会，必须明晰事业发展背景——当前文化遗产事业面临“前所未有的重视和前所未有的冲击”。

“我国的文化遗产事业正处在改革发展的关键阶段，面临着前所未有的重视和前所未有的冲击。”党和国家对文化遗产保护高度重视，“立法进度加快、投入力度加大、支持政策加强，文化遗产事业得到了快速发展”。^③然而在城市化进程加速的背景下，每年数以千万计的农村人口涌入城市，引发大规模的城市建

① 我们提出的这个新表述，将“为人民服务”作为判断文化遗产功能的核心标准，其依据不仅是科学发展观、构建和谐社会等比较笼统的发展理念，还有胡锦涛同志在党的十七大报告中对文化领域发展方向的具体指示：“要坚持为人民服务、为社会主义服务的方向和百花齐放、百家争鸣的方针，贴近实际、贴近生活、贴近群众，始终把社会效益放在首位，做到经济效益与社会效益相统一”。“要充分发挥人民在文化建设中的主体作用，让人民共享文化发展成果”。另外，这实际上也是国际共识。例如，《国际古迹保护与修复宪章》（《威尼斯宪章》）的第五条明文规定：“为社会公用之目的使用古迹永远有利于古迹的保护。”再如，2008年“国际博物馆日”（5月18日）的主题是：博物馆——社会变迁和发展的力量。从20世纪70年代以来博物馆充当的社会角色在不断变化，从对物的照看，发展到对人的关注，以至现在要参与社会的变革和发展，成为服务社会变迁和发展的力量。

② 2008年4月24日，国家文物局发布了《关于开展2008年“文化遗产日”活动的通知》，确定2008年“文化遗产日”活动的主题是：文化遗产人人保护，保护成果人人共享。

③ 参见国家文物局局长单霁翔在2007年全国文物局长工作会议上的讲话。



设和基础设施建设,保护与发展的矛盾异常尖锐,文化遗产保护处于最危险、最紧迫、最关键的局面。

我们可以从以下对背景问题的分析中进一步理解“前所未有的重视”和“前所未有的冲击”。

我们先来看有利背景。在范围和功能的转变之外,我们可以体会到文化遗产事业的这次拓展有“政通人和”的意味——既与国家发展理念、大政方针^①合拍,也与公众意愿和谐。可以从国家意志、经济基础、国际形势等方面看到这种“政通人和”。^②国家意志^③方面,我国早在经济困难时期的1961年就颁发了《文物保护管理暂行条例》,而1982年颁布的《中华人民共和国文物保护法》^④也是改革开放后公益事业领域最早问世的行业法规之一。这些举措都说明与文物保护相关的制度建设早为国家高层所重视。这种重视进入21世纪以后得到强化:2002年颁布了新修订的《文物保护法》,2005年出台了《国务院关于加强文化遗产保护的通知》,2006年颁布了《长城保护条例》和《风景名胜区条例》,2008年颁布了《历史文化名城名镇名村保护条例》,这种频度的法规建设充分体现了在文物保护和文化遗产事业发展上的国家意志。^⑤经济基础方面,国家意志不可缺少物质基础。改革开放30年,我国综合国力的跃升为文化遗产事业的发展奠定了雄厚的经济基础。据国家统计局的数据统计,这30年间,中国GDP年均增长率达到9.6%,国家财政收入已达51304亿元。这些增长数据背后,不仅可以看出国家综合国力的提升,也可以看出国家对文化遗产事业重视程度的提升:不仅是对制度建设的重视,也包括对投入的重视。近几年,国家在文化遗产

① 此处的大政方针定义为在全国范围、较长期限内实施的对全局有影响的某方面具体政策。

② 指国家最高权力系统关于文化遗产工作的政治意愿和行动部署的集合。对应于政策制定和政策实施两个层面,其包含了“国家意愿”和“国家行动”两个方面。目前来看,由于财权和立法权在国家。只有在国家层面强化,才能统筹文化遗产事业,将文化遗产事业在新形势下真正落实为各部门参与并各司其职配合工作的统一行动;而且,也只有国家层面强化,才能将文化遗产事业汇入到国家改善民生的大局中去。强化文化遗产保护的国家意志,既是强化国家在文化遗产事业中的权威和权力,也是强化国家在文化遗产保护和利用中的责任和行动。

③ 为行文简便,以下简称《文物保护法》。我国《文物保护法》于1982年初次颁布,1991年修正,2002年修订颁布,2007年第二次修正(修正是较小的修改,一般不作为法律的一个新版看待。而修订颁布则视为新法)。因此书中提到《文物保护法》的地方一般会注明是哪一年的。若无注明,则指2002年《文物保护法》。



投入方面是超常规增长的。例如,2002年,中央财政文物专项经费是2.5亿元,到2007年就增加到近25亿元——6年就是10倍!③国际形势方面,有了国家精神层面和物质层面的内部铺垫,国际文化遗产交流与合作的加强又为我国文化遗产事业的发展提供了积极的外部环境。我国已经全面加入了国际上关于文化遗产保护方面的四大公约^①,且已成为世界上拥有世界文化和自然遗产类别最齐全的国家之一。中国已经拥有35个世界遗产地,是仅次于西班牙和意大利的世界文化和自然遗产资源大国。另外,文物外展及有关研究活动等也你来我往、络绎不绝。这些交流不仅见证了我国文化遗产对外交流的过程,同时也优化了这种交流的层次和深度。这些成果都显示了中国在文化遗产发展外部环境构建上的成功。

以上基础条件,为我国文化遗产事业提供了向上的驱动力。但是宏观环境的总体向好并不能全面反映事态的发展现状。即使文化遗产事业已经拥有了以上种种可喜的局面支持,但相对于科学发展、社会和谐的基本要求和发挥文化遗产的功能来说,文化遗产部门还远远未到高枕无忧、乐观其成的阶段。仅从局外人的视角看,目前我国的文化遗产事业存在着以下六大问题:①事业尚未整合。中国特色的“文化遗产”^②包括了“文物”的全部和非物质文化遗产,其中的“文物”在管理上又分散在七八个系统,而且还没有一个将文物和非物质文化遗产统筹管理的法规,这就使作为一个整体的文化遗产事业目前仍然处于有名无实的状态,文化遗产的互动式保护等较先进的管理手段也无法实施。^③而且,尽管2002年修订后的《文物保护法》明确了各级政府及主管部门依法管理文物的权利、义务和责任,但在一些地区和文物工作的相关领域,文物行政管理体制的缺位无法保障文物保护的各项基本原则和要求顺利落实。由于管理的疏松和观念的错误,有些地方的文物保护管理机构不但未得以发展,甚至有被弱化的情况发生,撤并之事并不鲜见。有些地区合并而成的文物旅游局,实质是文物部门被旅游部门消解。如果不能加大从“文物”到“文化遗产”的事业整合力度,文化

① 国际上关于文化遗产保护方面的四大公约分别为《关于停止和防止非法进出口文化财产和非法转让其所有权方法公约》、《关于被盗或者非法出口文物公约》、《保护世界文化和自然遗产公约》和《保护非物质文化遗产公约》。

② 对这个概念的内涵和外延在主题报告第一章中有详尽阐释和示意图。

③ 多类遗产之间(如自然遗产和文化遗产、物质文化遗产和非物质文化遗产)在保护和利用上常有互动效应,统筹起来管理利于更好发挥遗产功能。具体可参见本书技术报告第五章说明。



遗产事业何谈新形势、新范围、新功能？②法规仍有缺项。目前我国有关文化遗产的法规体系尚待完善，文化遗产保护的技术规范、管理制度缺失较多，相关国家标准制定工作相对滞后，这些都使得改善文化遗产管理的基础尚不牢固。③家底情况不清。整合事业未竟，加之文物相关系统内部一些基础性工作依然薄弱、落后，这使得我国文化遗产事业的家底只是“老底”而已——最近一次的全国文物普查已远在1980年代初，距今20余年，而这期间是我国经济、社会发展天翻地覆的20多年！目前，文化遗产保护工作面临前所未有的冲击：城市化、工业化加速给保护工作带来了压力；“文物”走向“文化遗产”，保护对象和保护范围发生了变化。形势所迫，摸清家底成为文化遗产保护的基础性、紧迫性任务。④（如果说这三个问题为文化遗产事业发展过程中的平台性缺陷，那么以下三个问题则显然是文化遗产事业的管理问题，直接影响到文化遗产事业功能的发挥。）④公益功能发挥不足。作为公益事业，必须将“为人民服务”作为宗旨。但目前文博单位②的服务水平有待提高。一些开放的文物保护单位和博物馆在面向社会、服务群众、普及知识等方面，依然存有“大锅饭”思想，服务不全面，服务效率不高，在发挥教育、科研等公益性功能方面与融入社会、惠及百姓的目标有相当差距。⑤经济功能发挥无序。文化遗产作为旅游和文物流通经营等相关产业的重要资源，相当多的利益相关者以相当强的动机意图将这一资源尽快、尽多变现，只有全面、准确、高水平的管理才能保证经济功能有序发挥。然而，在相关体制转轨过程中，对文化遗产的企业化管理方式风行，以致文化遗产“保护和利用的界限”常被模糊化，在发挥经济功能时也有诸多影响文化遗产保护的教训。⑥管理矛盾处理乏力。1990年代以来，中国城市化进程加速，城市人口、土地、资源、环境和文化遗产保护等方面的矛盾加剧，给文化遗产保护带来极大冲击。一些地方在“旧城改造”工程中对历史文化名城和街区实施“推平头”式拆迁，在文物保护单位保护范围和建设控制地带内兴建高层建筑，使历史环境风貌遭到严重破坏，文化遗产保护和基本建设的矛盾突出。不仅如此，旅游产业的发展和宗教的介入，都使得相关矛盾日益凸显。

① 第三次全国文物普查工作已于2007年正式开始。此项工作计划用时五年，期望全面掌握我国不可移动文物的数量、分布、特征、保存现状、环境状况等基本情况。我们期待，这次普查能为今后科学制定文物保护政策和规划提供依据，其成果能尽快体现在文化遗产蓝皮书中。

② 我国的文物事业以文物保护单位和博物馆为承担主体，这两类单位常被简称为文博单位。

这些问题是文物事业发挥应有功能、促进构建和谐社会的障碍。尤其放到具有了新范围和新功能的文化遗产事业平台上，这些问题更成挑战。

文化遗产事业亟待迎接新机遇、应对新挑战。^①

二 文化遗产蓝皮书的背景、定位和特色

如前所述，当前文化遗产事业面临前所未有的机遇和前所未有的挑战。面对机遇和挑战，如何看待这一事业新平台，如何让具有了新范围和新功能的文化遗产事业全面发挥功能，促进文物部门更好地服务于大局，促进文物部门优化自身工作，促进文化遗产相关部门和社会各界在若干管理问题上达成良好沟通？这些问题，亟待一个总揽性的事业发展报告来回答。为此，自2008年起，国家文物局委托国务院发展研究中心课题组以《中国文化遗产事业发展报告》蓝皮书的形式连续展现中国文化遗产事业发展情况。^②

文化遗产蓝皮书的特色可以概括为以下四点。

(1) 定位明确。这是一本既提供专业思路又兼顾大众阅读兴趣的事业发展年度报告，主要发布与文化遗产事业管理相关的研究成果。文化遗产蓝皮书具有明显的时效性，每年一本，展现上一年度事业发展状况；效果则力图体现在三方面：①促进各级文物部门改善管理；②促进各级政府、相关部门重视文化遗产并在工作子中予以配合；③告知民众这个行业的发展状况。

(2) 突出主题。每年的文化遗产蓝皮书都将与文化遗产事业发展密切相关的某个大政方针定为主题，全书的调查、研究、分析都围绕这个主题进行。

(3) 体例延续。每年的文化遗产蓝皮书大致包括五个部分：主题报告、技术报告、评估报告、调研报告和热点问题问答。^③ 文化遗产蓝皮书的核心内容集

① 当然，从另一个角度看，旧平台的问题需要在新平台上予以解决，也许平台的转移反而可能在问题解决后完成原有事业无法完成的宏愿，产生蚌病成珠的效果。

② 必须说明的是，尽管本书是有国家文物局委托背景的研究报告，但国务院发展研究中心作为没有部门利益的立场相对客观的国务院直属研究机构，在本书的研究、编写工作中坚持了独立性。因此，蓝皮书并不完全是国家文物局的官方观点和意见。另外，蓝皮书侧重于从学术角度提出观点和办法，对各地工作仅起参考作用，不作为官方指导意见。

③ 根据每年主题的不同会稍有变化。例如，2008年度蓝皮书作为系列蓝皮书的发轫之作，着力点放在全国基本情况的描述和分析上，没有总结各地具体经验和问题的调研报告部分。