

文化遗产蓝皮书

BLUE BOOK OF CULTURAL HERITAGE

No.9

中国文化遗产事业 发展报告 (2017~2018)

主编/苏杨 张颖岚

副主编/白海峰 王茜 蒋凡

ANNUAL REPORT ON THE DEVELOPMENT OF
CHINA'S CULTURAL HERITAGE
MANAGEMENT (2017-2018)



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



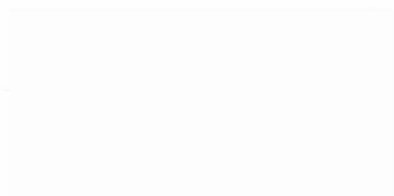


文化遗产蓝皮书

BLUE BOOK OF
CULTURAL HERITAGE

中国文化遗产事业发展报告 (2017~2018)

ANNUAL REPORT ON THE DEVELOPMENT OF CHINA'S
CULTURAL HERITAGE MANAGEMENT SYSTEM
(2017-2018)



主 编 / 苏 杨 张颖岚
副主编 / 白海峰 王 茜 蒋 凡



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. 2017-2018 / 苏杨, 张颖岚主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2018. 12

(文化遗产蓝皮书)

ISBN 978-7-5201-4141-3

I. ①中… II. ①苏… ②张… III. ①文化遗产-研究报告-中国-2017-2018 IV. ①K203

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 292824 号

文化遗产蓝皮书

中国文化遗产事业发展报告 (2017~2018)

主 编 / 苏 杨 张颖岚

副 主 编 / 白海峰 王 茜 蒋 凡

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 韩莹莹 宋月华

责任编辑 / 范 迎

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

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 10.75 字 数: 159 千字

版 次 / 2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-4141-3

定 价 / 98.00 元

皮书序列号 / PSN B-2008-119-1/1

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

前 言

《中国文化遗产事业发展报告（2017～2018）》是文化遗产蓝皮书系列的第九本，启动于这项工作开展的第十个年头。对比十年前启动之时对这项事业的研究成果，作为第三方的国务院发展研究中心文化遗产蓝皮书课题组（以下简称课题组），不能不感慨于文化遗产事业的规模、影响和水平都今非昔比。尤其是党的十八大以来，习近平总书记对文物工作做出重要指示批示40多次，出席或见证文物领域重大活动10多次，莅临文物博物馆单位考察指导近30次。在这些指示中，最系统的是2016年4月的这段文字：“……各级党委和政府要增强对历史文物的敬畏之心，树立保护文物也是政绩的科学理念，统筹好文物保护与经济社会发展，全面贯彻‘保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理’的工作方针，切实加大文物保护力度，推进文物合理适度利用，使文物保护成果更多惠及人民群众。各级文物部门要不辱使命，守土尽责，提高素质能力和依法管理水平，广泛动员社会力量参与，努力走出一条符合国情的文物保护利用之路，为实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出更大贡献。”其中，提出了一个系统性目标“符合国情的文物保护利用之路”。为此，2016～2017年文化遗产蓝皮书的年度主题定为“**自觉主动融入经济社会发展大局，努力走出一条符合国情的文物保护利用之路**”，着力点放在了文物系统融入经济社会发展大局的自觉性、主动性分析和措施上；在党的十九大胜利召开之后，国家的发展跟什么人、举什么旗、走什么路都已明确，做好文物工作走什么路也越发需要探讨，因此，课题组将2017～2018年文化遗产蓝皮书的年度主题定为“**怎么走好符合国情的文物保护利用之路**”，专门探讨这条路的方向、路径、动力机制，以及在这条路上文物部门如何与全社会形成合力



“加强文物工作”。

课题组确定这个主题，不仅是“看齐意识”，也基于这样的基本认识：文物事业或更广泛的文化遗产事业，从来都是与国运伴生的。正在编纂的《中国文物志》，明确了中国文物事业是在中华人民共和国成立后才成形的。1982年《宪法》中明确“国家保护名胜古迹、珍贵文物和其他重要历史文化遗产”后，文物事业获得法定地位。同年颁布了《文物保护法》，文物工作从此进入了法治时代……考虑到2018年已是改革开放40年，2020年对国家来说是重要时间节点（全面建成小康社会），为一个综合目标提出三年行动计划是惯例，因此本书以“怎么走好符合国情的文物保护利用之路”为年度主题，就是因为全面小康少不了“保护文物也是政绩……让文物活起来”这一面，课题组理应从第三方角度为文物系统今后三年的工作出谋划策。而且，直接用这样的疑问句来表达这个年度主题，既因为前八本蓝皮书已经对普遍问题、制度成因、典型案例等有了系统描述，也因为形势使然和中央文件在蓝皮书写作期间给出了顶层设计：2017年10月，党的十九大召开，其最重要的理论成果是明确提出和概括了习近平新时代中国特色社会主义思想，并且把这一思想当作党的指导思想写入了党章；2018年3月，新一届政府的机构改革尘埃落定，文化与旅游部出炉，文化、旅游整合在一起，更易处理保护与利用的关系；2018年7月，中央深改委会议通过《关于加强文物保护利用改革的若干意见》^①，对文物系统在处理保护与利用关系方面的体制机制改革提出了顶层设计……形势前所未有的好，要求也前所未有的高，走好这条路就在当下、就在脚下，不确定“怎么走好”这个主题都不行。

确定这个年度主题，也是课题委托方——国家文物局——的要求。蓝皮书的课题合同中要求：“以深入贯彻落实习近平总书记关于文物工作重要指示批示精神为引领，以贯彻落实《国务院关于进一步加强文物工作的指导

^① 2018年10月由中共中央办公厅、国务院办公厅正式印发。



意见》^① 为指导，以服务国家发展战略为研究背景，坚持**客观视角**，坚持**问题导向**，坚持**对策研究**，梳理阐释、研究探讨中国文化遗产事业发展趋势、现存问题及发展路径，为走出一条符合国情的文物保护利用之路提供实践案例和理论支撑。”

按照客观视角（第三方）、问题导向（年度主题就是问题）、对策研究（就问题给出对策）的要求，在年度主题下，课题组首先分析了“国情”和“路”。党的十九大报告中的“两个没有变”是最基础的国情：“必须认识到，我国社会主要矛盾的变化，没有改变我们对我国社会主义所处历史阶段的判断，我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变。”这个基础国情下，通过高质量发展解决发展不平衡、不充分与人民日益增长的美好生活需要之间的矛盾，就成为这个阶段发展道路的不二选择。按高质量发展来要求文物工作，必须深刻认识到已经渐有文化遗产强国之态的中国文化遗产事业，仍然有保护不到位、利用不合理的问题，某些问题甚至是普遍问题^②。这种情况下，文物保护利用技术路线的创新，保障这些技术路线落地的体制机制创新，就成为符合国情的文物保护利用之路的特征。而且，走出这条路正逢其时，因为目前满足三个前提。^①时间前提，这从发展阶段可以看出。国家的改革开放已经40年，经济、社会、生态环境领域的改革已经成果丰硕，目前已经到了确立文化自信必须依靠文物工作推动而改善文物工作又面临需求侧推动供给侧改革（“让文物活起来”）之时，中央第一次发布全面指导文物保护利用改革的文件也说明时运已至。^②空间前提，这从国家确定主体功能区战略使国土空间分功能使用、确定新型城镇化战略“要从保护建筑走向保护风貌，传承好城市历史文脉”、提出乡村振兴战略使“乡愁”成为乡村振兴的主旋律可以看出。^③制度前提，这从生态文明建设领域的自然资源资产确权（包括不动产确权）开始到完整构建生态文明八项基础制度使各级政府

^① 2016年发布，在本书中简称17号文。

^② 例如，较低级别的不可移动文物的管理状况与全国重点文物保护单位之间差距很大，很多普查登记文物实际处于“失控”状态。



守土有责且责权利逐步对称可以看出。文物领域这种全面的制度背景改善，在《关于加强文物保护利用改革的若干意见》中也得到完整体现，其中还包括了许多文物工作者暂时还不理解重要性但与生态文明的自然资源资产确权高度对应的基础性的“建立文物资源资产管理机制”^①。这使文物部门“守土尽责”真正有了制度依托，也说明文物领域的体制机制改革真正体现了顶层化、全面化。

但在认识到这些有利条件的同时，也要看到现实中的差距还是很明显。例如，尽管二十多年前国务院文件就明确了文物工作的“五纳入”^②，但现实中仍让大家纳闷“五纳入”为何经常成为无纳入；尽管对文物系统的投入显著加大、文物督察的体系逐渐完善，但每年仍有那么多文物相关案件发生，甚至让总书记屡次关注^③。这说明，既往的问题仍有不少残留，何况这项事业的要求在显著提高，在“切实加大文物保护力度”的同时，还要“推进文物合理适度利用，使文物保护成果更多惠及人民群众”，“让文物活起来”。

面对这样的问题，文物部门必须思考总书记的指示如何落地。这包括在加大文物保护力度时如何形成合力（不能只靠文物部门）、如何在新型城镇化和京津冀一体化中让文物部门充分体现“乡愁”主导者特色、如何在重点地区全面发力补齐制度技术短板、如何将“保护文物也是政绩”和“合理适度利用”从技术和制度上体现出来。这些都是文物系统要思考并落实到操作层面的工作，课题组必须从客观视角、按问题导向进行对策研究。课题组在初步思路稿中明确了年度主题的研究要点在于统筹保护利用关系、

① 健全国有文物资源资产管理体系，制定国有文物资源资产管理办法，建立文物资源资产动态管理机制。实行文物资源资产报告制度，地方各级政府定期向本级人大常委会报告文物资源资产管理情况。完善常态化的国家文物登录制度，建设国家文物资源大数据库。

② 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），要求各地、各部门将文物保护纳入经济和社会发展规划，纳入城乡发展规划，纳入财政预算，纳入体制改革，纳入各级领导责任制。

③ 例如，即便在文物工作全国领先的北京，也发生了这样的事件。2017年3月20日，明十三陵思陵重要文物失窃一事被媒体曝光，一时舆论哗然。习近平总书记对此专门批示，有关部门立即展开调查，迅速侦破此案。随即而来的是对相关人员的严肃追责，因为十三陵特区办事处在2016年6月已经知晓文物失窃一事，却隐瞒不报。

保护成果惠及人民、文物部门守土尽责、社会力量广泛参与这四个方面。难点就是权衡保护利用的关系且要让成果惠及人民，不仅要保护好还要活起来，在保护的基础上谈文物的“利用”，即让社会各界和人民群众在参与文物保护的同时有获得感。而这些兼顾的技术和政策基础就是要明晰“文物合理适度利用”的“理”和“度”是什么：对内，这是评价文物系统工作成效的重要根据；对外，是为社会大众做好服务的重要指导。

显然，如何解读合理适度利用中的“理”和“度”至关重要。一系列指导方针和文件的出台对文物利用的细化和落实，体现了文物系统进一步融入大局的机遇和导向。目前已有的制度建设，为“理”和“度”打下了基础。但已有的法律法规、规范性文件、技术标准等还不够系统，科学性也有待提高，所以要进一步深刻挖掘“理”和“度”的内涵，使“理”和“度”的表达更清晰明确——这构成了蓝皮书的第一章；当前文物系统的保护和利用现状到底怎样，保护不到位和利用不合理有哪些制度成因——这构成了蓝皮书的第二章；在“理”和“度”清楚和制度成因明晰的情况下，文物系统和社会各界如何形成合力——这构成了蓝皮书的第三章；最后，解读《关于加强文物保护利用改革的若干意见》，借鉴中央《生态文明体制改革总体方案》，加强文物工作可以获得全面的体制机制保障，从前端、过程、末端进行相关体制机制改革——这构成了蓝皮书的第四章。而平衡保护与利用关系的国外经验、具体案例点上“理、度”的呈现形式等，构成了蓝皮书的附件。

总之，多方组成的课题组^①希望这第九个年头的蓝皮书工作，通过围绕这条路的理论分析和实践案例总结，为这条路提供“十足”的解读，也让读者对这条路有“八九不离十”的理解。这样的成果，虽然没有“十足”的含金量，但也来之不易，我们相信能让读者开卷有益。与每年的蓝皮书一样，这本成果“十有八九”不只是我们自己的贡献。既往蓝皮书致谢名单

① 本年度蓝皮书是合作研究成果。例如，对文物“理”和“度”的部分研究工作，由浙江大学教授（原西安博物院院长）张颖岚及其团队成员和陕西省文化遗产研究院白海峰完成。



中的大多数领导和专家，仍然“十年如一日”地给我们提供帮助和指正。国务院发展研究中心力拓基金项目也部分支持了本书的相关调研和出版发行。这使我们这个课题组在走好符合国情的文化遗产蓝皮书之路上，能十年不忘初心。

苏杨

2018年10月

摘 要

2017年10月，党的十九大召开，其最重要的理论成果是明确提出和概括了习近平新时代中国特色社会主义思想，并且把这一思想当作党的指导思想写入了党章。2018年逢改革开放四十周年：3月，新一届政府机构改革尘埃落定，文化和旅游部出炉，文旅融合将更利于处理文物保护与利用的关系；7月，中央深改委会议通过《关于加强文物保护利用改革的若干意见》，对文物系统在处理保护与利用关系方面的体制机制改革提出了顶层设计……在这样的时间节点上，2017~2018年文化遗产蓝皮书的年度主题定为“怎么走好符合国情的文物保护利用之路”，专门探讨这条路的方向、路径、动力机制，以及在这条路上文物部门如何和全社会形成合力“加强文物工作”。

2017~2018年文化遗产蓝皮书是这个丛书的第九本，坚持了客观视角（第三方）、问题导向（年度主题就是问题）、对策研究（就问题给出对策）的要求，在年度主题下，首先分析了“国情”和“路”。党的十九大报告中的“两个没有变”是最基础的国情：“必须认识到，我国社会主要矛盾的变化，没有改变我们对我国社会主义所处历史阶段的判断，我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变。”在这个基础国情下，通过高质量发展解决发展不平衡不充分与人民日益增长的美好生活需要之间的矛盾，成为这个阶段发展道路的不二选择。按高质量发展来要求文物工作，必须深刻认识到已经渐有文化遗产强国之态的中国文化遗产事业，仍然有保护不到位、利用不合理的问题。在这种情况下，进行文物保护利用技术路线创新、保障这些技术路线落地的体制机制创新，成为符合国情的文物保护利用之路的特征。同时，让保护利



用的成果惠及人民，为广大群众按需提供文物相关产品和服务，不仅要保护好还要让文物活起来，是这条路的难点。解决这样的难点需要准确理解合理适度利用并将其细化到操作层面，本书试图总结：文物合理适度利用中的“理”包括法理、物理、人理三个方面，而“度”包括设限度、可度量、多维度三个方面。只要明晰了“理”和“度”，便可在文物利用中放开手脚，大胆创意，才能做到让文物真正“活起来”。

当前既有的文物保护利用相关制度并没有充分体现“文物保护也是政绩”，以致领导干部层面无心、各方面难以形成保护文物的合力。同时，对文物系统而言，“权、钱”相关制度没有配置到位，文物系统做事常感有心无力。总的来说，制度掣肘包括影响文物保护范围和力度的制度、影响文物利用总量和效率的制度，尤其是规划机制、资源产权制度、补偿制度、领导干部绩效考核和问责机制等。文物的保护利用，虽然多由文物部门控制甚至主导，但需要根据文物的形态、意欲活化的方式和需要调动的相关行政资源，发挥相关部门的主动性。若能通过配套制度建设，解决地方政府在保护文物和发展经济上的激励不相容问题，则可实现“上下左右共抓大保护”的合理适度利用文物的良性机制。具体来说，做好文物工作的起点是文物确权和规划的前端控制，在过程中进行补偿、政绩考核以及机构能力建设，而末端制度建设也非常重要，主要是文物保护的压力传导和责任追究，即督察和问责机制。

最后，本书附件中辅以他山之石，在分析现有问题、解决问题的同时，希望给出一些新观点、新想法。符合国情的文物保护利用之路在眼前，也在脚下，各方携手一起走，必是一条辉映全面小康的康庄路。

Abstract

In October 2017, at the 19th National Congress, Xi Jinping announced the new era of socialism with Chinese characteristics; 2018 is a special year, it's the 40th anniversary of Reform and Opening; in March, the new government's institutional reforms were settled, thus the Ministry of Culture and Tourism is established. With this new institution, especially the integration of culture and tourism sectors will make it easier to deal with the relationship between the protection and utilization of cultural heritage; in July, the Central Committee of CPC for the Reform passed the "*Several Opinions on Strengthening the Protection and Utilization of Cultural Relics*", which drew the basic lines for the institutional reform in terms of the protection and utilization of cultural heritage. At this time point, the annual theme of the 2017 – 2018 Cultural Heritage Blue Book is "How to Take the Road to Protect and Utilize the Cultural Relics in Accordance with the National Conditions", specifically to explore the direction, path, and driving force of this road. Also through this book, we would like to explore how the whole society could form a synergy along with the cultural heritage administration to "strengthen cultural heritage work".

The ninth Blue Book insists on the requirements of objective perspective (third party), problem orientation (The annual theme is the problem), countermeasure research (giving countermeasures according to the problem). Under the theme of the year, the research team first analyzes "national conditions" and "road". The report of the 19th National Congress described the most basic national condition: We must recognize that the evolution of the principal contradiction facing Chinese society represents a historic shift that affects the whole landscape and that creates many new demands for the work of the Party and the country. Building on continued efforts to sustain development, we must devote great energy to addressing development's imbalances and inadequacies, and push



hard to improve the quality and effect of development. With this, we will be better placed to meet the ever-growing economic, political, cultural, social, and ecological needs of our people, and to promote well-rounded human development and all-round social progress.” Under this basic national condition, to resolve the contradiction between the development imbalance and insufficient development and the growing needs of the people through high-quality development has become the best choice for this stage of development. In order to work on cultural heritage in accordance with high-quality development, it is necessary to identify and try to solve the problems of inadequate protection and unreasonable use. Under this circumstance, the innovation of cultural relics protection and the use of technological routes to ensure the innovation of the institutional mechanisms have become a feature of the road to the protection and utilization of cultural relics in line with national conditions. At the same time, it is the difficulty of this road to let the fruits of protection and utilization benefit the people and provide the cultural relics-related products and services to the masses on demand. To solve such difficulties, it is necessary to accurately understand the reasonable and appropriate use and refine it to the operational level. This book tries to summarize the rationalities and the measures; the rationalities of rational use of cultural relics include legal, physical and human aspects, while measures include limits, measurable and multi-dimension. To Clearly define the reasons and the measures can be used in the utilization of cultural relics and to make cultural relics “alive”.

The current relevant protection and utilization system of cultural relics does not fully reflect the “protection of cultural relics is also a political achievement”, so that the leading cadres are unintentional and it is difficult to form a joint force to protect cultural relics. At the same time, for the cultural relics system, the “power, money” related system is not in place, and the cultural relics system often feels powerless. In general, the “deficient” systems include institutions that affect the scope and intensity of cultural relics protection, systems that affect the total amount and efficiency of cultural relics, especially planning mechanisms, resource property rights systems, compensation systems, performance appraisal of leading cadres, and accountability mechanisms. The protection and utilization of cultural relics, although controlled or even dominated by the cultural heritage



administration, needs to be done along with the relevant departments according to the form of cultural relics. If we can solve the problem of local government's incentives for the protection of cultural relics and economic development through the construction of supporting systems, we can realize the benign mechanism of rational and appropriate use of cultural relics. Specifically, the first step for doing a good job in cultural relics is the front-end control of cultural relics and planning, in the middle phase are the compensation, the performance evaluation and institutional capacity construction, and for the late phase mainly the supervision and accountability mechanisms.

Finally, the annex to the book is supplemented by the case study and French experiences in cultural heritage management. While analyzing existing problems and trying to solve them, we also hope to give some new ideas through the book. The road to the protection and utilization of cultural relics in line with national conditions is at the forefront, and if all parties and stakeholders are working together, it must be a wide road.

目 录



B.1	第一章 符合国情的文物保护利用之路	
	——时代背景、工作要求和动力机制	001
一	时代背景——对“国情”“保护利用之路”的理解	002
二	工作要求——准确理解合理适度利用并将其细化到 操作层面	007
三	动力机制——形成新时代文物保护利用的合力	016
B.2	第二章 文物保护利用现状、问题及制度成因	021
一	保护现状	023
二	利用现状	039
三	保护不到位和利用不合理的制度成因	042
B.3	第三章 文物系统和社会各界形成合力的措施	067
一	文物工作中各利益相关者的角色和多元共治模式	068
二	多方多样的文物利用方法创新及其体制机制保障	083
B.4	第四章 加强文物工作的体制机制建设	097
一	加强文物保护利用体制机制改革的整体思路	098
二	前期制度建设：确权和规划	104



三 过程中的制度建设：补偿、考核和机构能力 115

四 末端制度建设：督察和问责 121

附件 平衡保护与利用关系、形成“共抓大保护”机制的法国
经验及其对适合国情的文物保护利用之路的启示 129

皮书数据库阅读**使用指南**

CONTENTS



B.1	The Way of Protection and Utilization of Cultural Heritage:	
	Background, Requirements and Driving Mechanism	/ 001
	1. <i>Background: How to Understand the Background and the Way of Protection and Utilization of Cultural Heritage</i>	/ 002
	2. <i>Requirements: How to Make Wise Use of Cultural Heritage Inpractical Level</i>	/ 007
	3. <i>Driving Mechanism: How to Form the Resultant Force of Protection and Utilization of Cultural Heritage in the New Era</i>	/ 016
B.2	Protection and Utilization Status and Causes of Related	
	Problems Analysed from the Third Party	/ 021
	1. <i>Conservation Status</i>	/ 023
	2. <i>Utilization Status</i>	/ 039
	3. <i>Causes of Inadequate Protection and Irrational Utilization</i>	/ 042
B.3	Measures to Form Synergy between the Cultural Heritage	
	Management System and other Sectors of Society	/ 067
	1. <i>Roles of the Stakeholders in the Cultural Heritage Management and Form the Model of Multiple Governance</i>	/ 068
	2. <i>Innovation and Institutional Guarantee in the Utilization of Different Forms of Cultural Heritage</i>	/ 083